



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.020.04.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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
Kontrolerzy	1. Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/168/2018 z dnia 17 lipca 2018 r. 2. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/177/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. (dowody: akta kontroli Tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Zarząd Dróg i Mostów w Jeleniej Górze ul. Ptasia 2a; 58-500 Jelenia Góra (dalej: „MZDiM”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Norbert Łukaniuk – Dyrektor MZDiM od 1 kwietnia 2017 r. Poprzednio Dyrektorem MZDiM był Czesław Wandzel. (dowody: akta kontroli Tom I str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MZDiM w latach 2014-2018 (I półrocze) w zakresie prowadzenia spraw i nadzorowania Strefy Płatnego Parkowania w Jeleniej Górze (dalej: „SPP” lub „Strefa”), jak też współpracy (w okresie od 1 września 2017 r.) z Urzędem Miasta Jelenia Góra w zakresie rozliczeń z administratorem SPP.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą MZDiM realizował zadania związane z zarządzaniem SPP zgodnie ze stosowną uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry², jednakże w sposób nie w pełni zapewniający poszanowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznych procedur, gdyż:

[1] MZDiM nie podejmował kroków zmierzających do uzyskania od właściwego konserwatora zabytków, stosownie do postanowień art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³, pozwoleń na podjęcie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, tj. w szczególności o wyrażenie zgody na oznakowanie SPP znakami drogowymi (zwłaszcza poziomymi) oraz umieszczenie parkomatów na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków.

[2] Wystąpiły nieprawidłowości w oznakowaniu SPP, w tym w szczególności miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych.

[3] MZDiM jako administrator danych osobowych nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, co było niezgodne z obowiązującym w okresie objętym kontrolą⁴ art. 39 pkt. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o ochronie danych osobowych⁵.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Nr 555/LXVI/2010 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 (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 104, poz. 1626).

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

⁴ Do dnia 25 maja 2018 r.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

[4] W dwóch decyzjach wydanych przez Dyrektora⁶ MZDiM w sprawie zezwolenia na czasowe zajęcie pasa drogowego, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naliczania opłat za zajęcie w SPP pasa drogowego w związku z wyznaczeniem zastrzeżonego miejsca postojowego.

[5] Nierzetelnie dokonywano rozliczeń z administratorem SPP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą SPP funkcjonowała w oparciu o uchwałę nr 555/LXVI/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 SPP, wprowadzenia opłat abonamentowych i zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, sposobu pobierania tych opłat i określenia wysokości opłaty dodatkowej* (dalej: „uchwała w sprawie SPP”).

(dowody: akta kontroli Tom I str.96-107)

Według § 2 ust. 1 Statutu MZDiM, przyjętego uchwałą nr 118.XV.2015 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 13 października 2015 r., jednostka ta, jako zarząd dróg publicznych w granicach administracyjnych Miasta Jeleniej Góry, realizuje wszystkie zadania zarządcy dróg publicznych wynikające z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁷ (dalej: „ustawa o drogach”)⁸, a ponadto: **a)** przygotowuje materiały do przeprowadzenia procedur przetargowych przez Miasto w zakresie udzielania zamówień publicznych na realizację zadań ustalonych w budżecie Miasta i uczestniczy w postępowaniu przetargowym; **b)** pełni funkcję zarządu drogi dla dróg wewnętrznych położonych na gruntach Miasta Jelenia Góra, a nie zarządzanych przez inne podmioty; **c)** prowadzi sekretariat zarządzającego ruchem; **d)** zarządza strefą płatnego parkowania.

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą *Regulaminami organizacyjnymi MZDiM*, do zadań w zakresie Inżynierii Ruchu należało m.in. prowadzenie spraw i nadzorowanie SPP, a w okresie od 1 września 2017 r., także współpraca z Urzędem Miasta Jelenia Góra w zakresie rozliczeń SPP. W zakresie obowiązków i uprawnień kierownika Działu Zarządzania Pasem Drogowym i SPP ujęto m.in. udzielanie wytycznych wynikających z zakresu działania komórki organizacyjnej oraz sprawowanie kontroli i odpowiedzialność za obieg dokumentów oraz zgodność wykazywanych w nich danych ze stanem faktycznym. Do zakresu obowiązków i uprawnień specjalisty ds. Strefy Płatnego Parkowania i Odszkodowań należało m.in. nadzorowanie prac biura obsługi SPP i prowadzenie spraw bieżących związanych z SPP; wystawianie i wysyłanie upomnień za parkowanie w SPP bez wniesienia opłaty; rozliczanie administratora SPP oraz współpraca z Urzędem Miasta w zakresie tych rozliczeń; kontrola pracy kontrolerów SPP; wykonywanie zadań związanych z identyfikacją pojazdów i obsługa systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (dalej: „CEPIK”); bieżąca kontrola oznakowania SPP.

Prezydent Miasta Jelenia Góra powierzył MDZiM realizację zarządzenia nr 0151-1720/V/10 Prezydenta Jeleniej Góry z dnia 20 października 2010 r. *w sprawie wyznaczenia miejsc przeznaczonych na parkowanie w SPP*. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia, na drogach publicznych w Jeleniej Górze w SPP wyznacza

⁶ Z upoważnienia Prezydenta Miasta.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.

się miejsca⁹ przeznaczone na parkowanie pojazdów samochodowych, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wykaz miejsc przeznaczonych na parkowanie ujęto w załączniku do niniejszego zarządzenia, w podziale na miejsca płatne i bezpłatne.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 10-14, 17-18, 19-84, 108-111, 170-174)

Zorganizowanie i administrowanie SPP na terenie Miasta Jeleniej Góry, zostało zlecone przez Prezydenta Miasta Jelenia Góra podmiotowi prywatnemu (dalej: „administrator SPP”) w umowie nr IZP-Z.272.70.2014 z dnia 25 września 2014 r., zawartej na okres od 1 grudnia 2014 r. do 30 września 2018 r. W okresie wcześniejszym, zadanie to było realizowane na podstawie umowy¹⁰ nr MZDiM/38/2010 z dnia 17 września 2010 r.

Zgodnie z umową z dnia 25 września 2014 r., zadania administratora SPP obejmują m.in.: zorganizowanie, wyposażenie i prowadzenie w obrębie SPP Biura Obsługi, pobieranie opłat za parkowanie oraz bieżące utrzymanie SPP i jej wyposażenia.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 112-169)

Oznakowanie obszaru SPP

W kontrolowanym okresie, dla obszaru SPP obowiązywały dwa Projekty organizacji ruchu, tj. obowiązujący do końca listopada 2014 r. oraz od początku grudnia 2014 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK. Projekty te były opracowywane¹¹ przez podmioty, którym Prezydent Miasta Jeleniej Góry zlecił¹² zorganizowanie i administrowanie SPP. Opinię, o której mowa w § 7 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹³ MZDiM wydał odpowiednio w dniu 25 października 2010 r. oraz w dniu 8 grudnia 2014 r., przy czym obie były pozytywne. Zgodnie z zatwierdzeniem nr 014/R/2010 oraz nr 20/R/2014 przedmiotowych projektów przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry, termin w którym należało wprowadzić zatwierdzoną organizację ruchu określono odpowiednio na dzień 15 listopada 2011 r. oraz 30 czerwca 2015 r.

Stosownie do postanowień § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, obowiązujący Projekt organizacji ruchu zawierał m.in. przewidywany termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu, plan orientacyjny w odpowiedniej skali z zaznaczeniem dróg, których dotyczy, opis techniczny ulic wchodzących w skład SPP, zestawienie wyznaczonych miejsc postojowych w SPP płatnych i niepłatnych (przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych) oraz lokalizację i liczbę parkomatów. Stanowiska postojowe przeznaczone na parkowanie oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową¹⁴,

⁹ Niestrzeżone i oznakowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).

¹⁰ Zawartej również przez Prezydenta Jeleniej Góry z podmiotem prywatnym.

¹¹ Opracowanie w uzgodnieniu z MZDiM oraz wdrożenie Projektu organizacji ruchu dla SPP wraz z wykonaniem przewidzianego w nim oznakowania pionowego i poziomego należało, zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, do zadań administratora SPP.

¹² W umowie z dnia 17 września 2010 r. nr MZDiM/38/2010 oraz z dnia 25 września 2014 r. nr IZP-Z.272.70.2014.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

¹⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 3a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, kartę parkingową wydaje się: 1/osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się; 2/osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się; 3/placówce zajmującej się

wyznaczono w SPP w liczbie 81 nie mniejszej niż 4% ogólnej liczby stanowisk (844), tj. zgodnie z art. 12 a ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

W Projekcie organizacji ruchu wskazano, że zarządzający SPP powinien sukcesywnie odnawiać istniejące oznakowanie poziome (wyznaczone stanowiska, koperty, powierzchnie wyłączone z ruchu dla parkujących) oraz wymieniać zniszczone bądź nieczytelne oznakowanie pionowe w zakresie dotyczącym oznakowania strefy oraz miejsc parkowania.

(dowody: akta kontroli Tom I str.85-86,87-89,113-153; 274-282,283-308,329-344)

Cały obszar SPP w Jeleniej Górze stanowi zabytek¹⁵ w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

MZDiM, jak i administrator SPP nie występował do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków Delegatury w Jeleniej Górze (dalej: „Konserwator Zabytków”) o uzgodnienie montażu parkomatów i wprowadzenia oznaczeń poziomych.

W dniu 10 kwietnia 2018 r. MZDiM wystąpił natomiast do Konserwatora Zabytków o zaopiniowanie kolorystyki parkomatów (zmianę oznakowania na jaskrawe) umieszczonych w bliskości obiektów zabytkowych oraz na obszarach zabytkowych, przy czym uzyskał opinię negatywną.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 175,176-265,266,267-268,269-270,272-273)

Sposób wyznaczenia całego obszaru SPP był zgodny z uchwałą w sprawie jej ustalenia¹⁶. W wyniku przeprowadzonych w dniu 28 sierpnia 2018 r. oględzin¹⁷ w zakresie wyznaczenia i oznakowania SPP, stwierdzono natomiast, że :

[1] wzdłuż ul. Klonowica wyznaczone zostały 42 miejsca postojowe ogólnodostępne i trzy stanowiska postojowe oznaczone „koperta”, stwierdzono oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oraz D-18a *parking- miejsce zastrzeżone*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P-20 *stanowisko postojowe „koperta”* (przeznaczone do wyłącznego użytkowania przez niektórych uczestników ruchu) - mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorystyce;

[2] wzdłuż ul. Okrzei wyznaczonych jest 46 miejsc postojowych ogólnodostępnych i pięć stanowisk zastrzeżonych dla pojazdów osób uprawnionych oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorystyce;

[3] przy ul. 1 Maja wyznaczonych jest 10 miejsc postojowych ogólnodostępnych i dwa stanowiska oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oznakowania znakami poziomymi

opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się.

¹⁵ Obejmuje swoim zasięgiem cały teren układu urbanistycznego ośrodka staromiejskiego Jeleniej Góry, wpisanego do rejestru zabytków decyzją nr A/1812/364 z dnia 25 listopada 1956 r., oraz większą część terenu chronionego jako układ urbanistyczny - przedmieście południowe miasta Jeleniej Góry, wpisanego do rejestru zabytków decyzją nr A/5836 z dnia 06 lipca 2012 r., a także zespół budowlany ciągu kamienic ulicy 1 Maja nr 1-88, wpisanego do rejestru zabytków decyzją nr A/4943/494/J z dnia 10 marca 1977 r.

¹⁶ Uchwała nr 555/LXVI/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 marca 2010 r.

¹⁷ 1/ Miejsc, w których rozpoczyna się oraz kończy obszar SPP (w zakresie oznakowania wjazdu/wyjazdu znakami D-44 *strefa płatnego parkowania* oraz D-45 *koniec strefy płatnego parkowania*), 2/ odcinków ulic, na których wyznaczono miejsca postojowe, zlokalizowanych w obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków, w zakresie oznakowania jednocześnie znakami pionowymi (D-18 *parking*) oraz poziomymi (P-18 *stanowisko postojowe*, P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*, P-20 *koperta*, P-24 *miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*), 3/ parkomatów zlokalizowanych na obszarze poddanym oględzinom, w zakresie ich sprawności i funkcjonalności (oznakowania).

P-18 *stanowisko postojowe*- brak, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* - mało czytelne (wyblakła farba), o nieprawidłowych rozmiarach i kolorystyce;

[4] na ul. Pocztowej wyznaczonych jest 37 miejsc postojowych ogólnodostępnych i sześć stanowisk oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorystyce;

[5] na ul. Armii Krajowej wyznaczonych jest 30 miejsc postojowych ogólnodostępnych i cztery stanowiska oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorystyce;

[6] na ul. Bohaterów Getta wyznaczonych jest 9 miejsc postojowych ogólnodostępnych i jedno stanowisko oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorze;

[7] przy ul. Chrobrego od ul. Wyszyńskiego do ul. Poznańskiej wyznaczonych jest 19 miejsc postojowych ogólnodostępnych, dwa stanowiska oznaczone „koperta”, w zakresie oznakowania stwierdzono: oznakowanie znakiem pionowym D-18 *parking*, znakiem pionowym D-18a *parking- miejsce zastrzeżone*, oznakowanie znakami poziomymi P-18 *stanowisko postojowe*, P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* mało czytelne (wyblakła farba), ponadto oznakowanie poziome znakiem P- 20 *stanowisko postojowe „koperta”* o nieprawidłowych rozmiarach i kolorze; natomiast od ul. Poznańskiej do budynku nr 7 brak jest wyznaczonych miejsc postojowych znakami poziomymi, jednocześnie w tym miejscu przy ulicy zainstalowany jest parkomat;

[8] parkomaty zainstalowane przy następujących ulicach: Klonowica, Okrzei, Pocztowej, Armii Krajowej, Chrobrego, Kubsza były prawidłowo oznakowane (widoczny sposób) i sprawne, sprawdzono funkcjonalność w zakresie sposobu pobierania opłaty (płatność gotówką, bez możliwości wydawania reszty, informacja o możliwości skorzystania z usługi płatności elektronicznej w aplikacji „moBILET”), ponadto na parkomatach zamieszczone są czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania, umieszczony jest cennik, adres i telefon Biura Obsługi SPP;

[9] w miejscach, w których rozpoczyna się oraz kończy obszar SPP prawidłowo oznakowano wjazdy/wyjazdy znakami D-44 *strefa płatnego parkowania* oraz D-45 *koniec strefy płatnego parkowania*, dotyczącym miejsc SPP: przy ul. Sobieskiego od ul. Jana Pawła II, przy skrzyżowaniu ul. Wojska Polskiego z ul. Mickiewicza, przy wjeździe z ul. Wojska Polskiego, przy ul. 1 Maja, przy ul. Podwale na skrzyżowaniu z ul. Pijarską .

(dowody: akta kontroli Tom I str. 315,316-328,329-344)

Dyrektor MZDiM wskazał, że oznakowanie SPP jest kontrolowane poprzez kontrole oznakowania na drogach objętych Zarządem Prezydenta Miasta. W przypadku stwierdzenia uchybień w jakości przedmiotowego oznakowania, informacja jest drogą elektroniczną przekazywana do biura SPP w Jeleniej Górze”

(dowody: akta kontroli Tom I str. 469-470, 477-478)

Nieprawidłowy stan oznakowania w obszarze SPP, został stwierdzony przez MZDiM podczas kontroli przeprowadzonych:

- ✓ w dniu 14 listopada 2017 r., przy czym ustalenia dotyczyły, m.in. zatartego, mało widocznego, mało czytelnego, oznakowania poziomego miejsc parkingowych przy ulicach: Poznańskiej, Wolności, Mickiewicza, Norwida, J. Piłsudskiego, Zamenhofa, M. Skłodowskiej-Curie, Grabowskiego, Armii Krajowej, Grodzkiej, Jasnej,
- ✓ w dniu 21 czerwca 2018 r. podczas kontroli oznakowania pionowego wjazdu w SPP, a ustalenia dotyczyły, m.in. nieprawidłowego rozmiaru znaku D-44 przy wjeździe z ul. Wojska Polskiego oraz braku znaku D-45 przy ul. Sobieskiego.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 309-310,311,312)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

W okresie objętym kontrolą wydawane były abonamenty, o których mowa w § 11 *Regulaminu SPP*, tj. typu „A” – dla osób fizycznych zameldowanych w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych SPP na pobyt stały lub czasowy będące właścicielem pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 3,5 tony; typu „B” - dla pozostałych osób fizycznych zameldowanych na pobyt stały lub czasowy na terenie Jeleniej Góry oraz osób fizycznych, których miejsce pracy lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej zlokalizowane jest w SPP; typu „C” – dla podmiotów posiadających siedzibę lub prowadzących działalność gospodarczą w SPP. O wydanie abonamentu typu „D” – dla pozostałych podmiotów, nie wpłynął żaden wniosek.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. wydanych zostało łącznie 2888¹⁸ abonamentów, z czego najwięcej, tj. 2277 typu „A” (prawie 80% wszystkich wydanych abonamentów).

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-89, 96-107, Tom II str.489-500, 505-506,507-509, 605)

Wydawaniem, ewidencją i kontrolą abonamentów, jak również weryfikacją uprawnień do nabycia abonamentu zajmował się administrator SPP, zgodnie z Regulaminem SPP oraz umową z dnia 25 września 2014 r. W ramach nadzoru nad prawidłową realizacją umowy, MZDiM otrzymywał od administratora miesięczne rozliczenia druków ścisłego zarachowania (zezwoleń/abonamentów oraz druków KP i KW). Ponadto administrator SPP przekazywał zestawienie abonamentów zawierające: [1] nazwę i adres podmiotu korzystającego, [2] numer rejestracyjny pojazdu, [3] typ abonamentu, [4] wysokość wniesionej opłaty oraz [5] okres obowiązywania.

W latach 2014 - 2018 pracownicy MZDiM przeprowadzili trzy kontrole sprawdzające w zakresie druków ścisłego zarachowania oraz przedstawionych rozliczeń dotyczących wpływów z tytułu poboru opłat w SPP. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pracownicy MZDiM nie stwierdzili nieprawidłowości w ramach przeprowadzonych kontroli.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-89, 96-107, Tom II str.489-500, 505-506,507-509)

Odpowiedzialnym za wystawianie wezwań do uiszczenia opłaty dodatkowej był administrator SPP.

W latach 2014-2018 wystawiono łącznie 54 405 wezwań do wniesienia opłaty dodatkowej (odpowiednio: 18 602, 12 588, 9 540, 9 375, 4 300), z czego na skutek złożenia 9 291 wniosków¹⁹ kwestionujących zasadność wystawienia zawiadomienia, anulowano 8 714 wniosków, co stanowi blisko 94% kwestionowanych wezwań oraz 16% wszystkich wystawionych. Najwięcej, bo 7 333 (84% anulowanych wezwań)

¹⁸ 580 w 2014 r., 550 w 2015 r., 900 w 2016 r., 712 w 2017 r. i 416 w 2018 r. (I półrocze).

¹⁹ W 2014 r – 3162, w 2015 r – 2168, w 2016 r – 1639, w 2017 r – 1589 oraz do 30 czerwca 2018 r – 733.

spośród złożonych wniosków dotyczyło ważności biletu parkingowego. Pozostałe powody wystawienia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej dotyczyły ważnego abonamentu mieszkańca/okresowego (387), ważnej karty parkingowej osoby niepełnosprawnej (97), pojazdu zwolnionego z opłat na podstawie u.o.d.p. (798) oraz braku oznaczonych miejsc w SPP (49) jak również inne nie wskazane powyżej (11).

Z powyższego wynika, że na przestrzeni czterech lat wystąpiła tendencja spadkowa zarówno w zakresie liczby wystawionych wezwań jak i liczby wniosków kwestionujących zasadność nałożenia opłaty dodatkowej. Anulowanie nałożonych opłat dodatkowych miało miejsce w siedzibie administratora w sytuacji przedstawienia ważnego w okresie wystawienia wezwania biletu parkingowego lub karty abonamentowej. Ponadto wezwania wystawiane przez kontrolerów SPP stanowiły druki ścisłego zarachowania i każde użycie, druku podlegało rozliczeniu, a wezwanie widniało w dokumentacji jako anulowane. Decyzję o anulowaniu opłaty podejmował również Dyrektor MDZiM, na podstawie pism składanych do zarządcy drogi przez ukaranych kierowców. Dyrektor podejmował decyzję o anulowaniu nałożonej opłaty dodatkowej uwzględniając sytuacje losowe, takie jak przedłużające się czynności w urzędach. Dyrektor MDZiM wyjaśnił, że informacje gromadzone w ewidencji zobowiązań z tytułu opłaty dodatkowej nie pozwalają na odróżnienie zdarzeń opłaconych na etapie wezwań bądź dalszym (upomnienia/tytuły wykonawcze) bez szczegółowej jednostkowej analizy zdarzeń, których liczba każdego roku jest znaczna. Z uwagi na fakt, iż możliwe jest opłacenie wezwania bezpośrednio na konto Urzędu Miasta administrator SPP również nie dysponuje kompleksowymi danymi w tym przedmiocie.

(dowody: akta kontroli Tom I str.85-86, 87-89,90,116-141,147-153, Tom II str591)

W MDZiM nie wprowadzono wewnętrznej procedury windykacji należności pieniężnych z tytułu opłaty dodatkowej. Realizowane zadania w tym zakresie odbywały się na podstawie uchwały w sprawie SPP, przy czym zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*²⁰, egzekucja administracyjna mogła 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, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne mogło być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia przedmiotowego upomnienia.

MDZiM otrzymywał po zakończeniu miesiąca rozliczeniowego bazę danych, zawierającą informacje o wezwaniach wystawionych w danym miesiącu rozliczeniowym. Na podstawie wyciągów z rachunku bankowego, dedykowanego płatnościom na rzecz SPP, MDZiM weryfikował dokonane wpłaty, a w stosunku do osób, które nie uiściły opłaty dodatkowej, składał zapytania do CEPiK celem ustalenia nazwy i adresu podmiotu będącego właścicielem pojazdu. Następnie wystawiał i kierował pod adresem tego podmiotu upomnienie, będące przed egzekucyjnym wezwaniem do zapłaty. Brak zapłaty na podstawie przesłanego z MDZiM upomnienia skutkowało przekazaniem dokumentu²¹ wydziałowi księgowości Urzędu Miasta w Jeleniej Górze. Na tej podstawie UM sporządzał i kierował tytuł wykonawczy do Urzędu Skarbowego właściwego miejscowo dla dłużnika.

Z dostarczonego przez MDZiM zestawienia terminowości wystawionych upomnień oraz tytułów wykonawczych wynika, że od momentu wystawienia wezwania do uiszczenia opłaty dodatkowej, do czasu wystawienia tytułu wykonawczego mijało od 356 do 1 558 dni, natomiast MDZiM ustalił termin trzech miesięcy, od momentu

²⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1314.

²¹ Wraz z dowodem potwierdzenia odbioru lub dwukrotnego nieskutecznego doręczenia

wystawienia upomnienia przez kontrolera SPP, do dnia przekazania sprawy do Urzędu Miasta Jelenia Góra, celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Tak realizowana procedura nie została opisana w żadnym z wewnętrznych aktów prawnych dotyczących funkcjonowania SPP i pozostawała sprawą umowną. Jak wskazał Dyrektor MZDiM ustalenia w tym zakresie podjęto wraz z wydziałem księgowości Urzędu Miejskiego w Jeleniej Górze.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-86,87-89,91-94)

Pracownik MZDiM realizujący zadania związane z obsługą SPP, w tym egzekwowania należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej z tytułu opłat parkingowych, posiadał upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nadane przez administratora danych osobowych, o których mowa w art. 37, obowiązującej w okresie objętym kontrolą²², ustawy o ochronie danych osobowych. Administrator danych osobowych nie prowadził natomiast ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 39 ust. 1 tej ustawy.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-86,87-89,)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

W badanym okresie, w SPP zainstalowanych było 40 parkomatów²³, które obsługiwały łącznie 844 miejsc postojowych, średnio 21 przez jeden parkomat.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 479)

Wpływy z tytułu opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP wyniosły 7 280 098 zł²⁴ oraz 774 955 zł²⁵ z tytułu opłat dodatkowych (stanowiących około 10% rocznych dochodów z SPP).

Opłaty pobierane były zgodnie z Uchwałą nr 555/LXVI/2010 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 marca 2010 r., która nie przewidywała poboru opłat w soboty.

(dowody: akta kontroli Tom I str.85-86,87-89,95-105)

Wydatki MZDiM, związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem SPP, wyniosły łącznie 3 978 111 zł²⁶, stanowiąc 49,4% wpływów (8 055 053 zł²⁷). Nadwyżka dochodów nad wydatkami z tytułu wprowadzenia SPP rosła i wynosiła 753 870 zł za 2014 r., 1 000 273 zł za 2015 r., 979 593 zł za 2016 r., 1 100 053 zł za 2017 r. i 549 113 za I półrocze 2018 r.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 95)

Zgodnie z § 14 pkt 1 Regulaminu SPP²⁸, korzystający z dróg publicznych mogli występować o wyznaczenie zastrzeżonych miejsc postojowych (kopert), na ulicach objętych SPP poza odcinkami wyznaczonymi do parkowania, po wykupieniu abonamentu. Stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP zostały

²² Do dnia 25 maja 2018 r.

²³ Według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku objętego kontrolą, oraz na 30 czerwca 2018 r.

²⁴ w 2014 r - 1 626 870 zł, w 2015 r - 1 638 168 zł, w 2016 r - 1 613 250 zł, w 2017 r - 1 587 971 zł, a w I półroczu 2018 r - 813 839 zł.

²⁵ w 2014 r - 130 535 zł; w 2015 r - 140 107 zł; w 2016 r - 137 636 zł; w 2017 r - 265 449 zł, a w I półroczu 2018 r - 101 228 zł.

²⁶ w 2014 r. 1 003 535 zł, w tym z tytułu: wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników MZDiM realizujących zadania związane z obsługą SPP - 88 073 zł, wynagrodzenia administratora SPP, realizującego całość zadań związanych z obsługą SPP, - 915 462 zł; w 2015 r. 778 003 zł, w tym z tytułu: wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z obsługą SPP - 95 686 zł, wynagrodzenia administratora SPP - 682 317 zł, w 2016 r. 771 293 zł, w tym z tytułu: wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z obsługą SPP - 89 718 zł, wynagrodzenia administratora SPP - 681 575 zł, w 2017 r. 753 367 zł, w tym z tytułu: wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z obsługą SPP - 81 454 zł, wynagrodzenia administratora SPP - 671 913 zł, a w I półroczu 2018 r. 365 954 zł, w tym z tytułu: wynagrodzenia pracowników realizujących zadania związane z obsługą SPP - 29 754 zł, wynagrodzenia administratora SPP - 336 200 zł.

²⁷ Z tytułu opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP oraz opłat dodatkowych.

²⁸ Załącznik nr 3 do uchwały nr 555/LXVI/2010 z dnia 30 marca 2010 r.

określone w załączniku nr 2 do uchwały w sprawie SPP, w tym opłata zryczałtowana za zastrzeżone miejsca postojowe – koperty, w kwocie 500 zł miesięcznie²⁹.

Stosownie do postanowień § 14 ust. 4 Regulaminu SPP³⁰, oznakowanie zastrzeżonych miejsc postojowych (koperty), jak i ich likwidację wnioskodawca miał wykonać na własny koszt.

W okresie objętym kontrolą nie wydawano kart abonamentowych za zastrzeżone stanowiska postojowe, natomiast zastrzeżenie miejsca postojowego (koperty) odbywało się na podstawie decyzji wydawanej przez Dyrektora MZDiM, na wniosek składany do Urzędu Miejskiego Jeleniej Góry. Jak ustalono, na podstawie wydanych przez Dyrektora³¹ MZDiM dwóch decyzji³² zezwalających na czasowe zajęcie pasa drogowego, w SPP utworzono jedno stanowisko parkingowe zastrzeżone o powierzchni nie większej niż 13,8 m². Jako podstawę wydania pierwszej decyzji, tj. z 2017 r. wskazano m.in. art. 40 ustawy o drogach publicznych oraz uchwałę w sprawie SPP, natomiast w drugiej z 2018 r. wskazano art. 40 ustawy o drogach publicznych bez przywoływania uchwały w sprawie SPP.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o drogach, zezwolenie³³ dotyczy: 1/ prowadzenia robót w pasie drogowym; 2/ umieszczania w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego; 3/ umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; 4/ zajęcia pasa drogowego na prawach wyłączności w celach innych niż wymienione w pkt 1-3.

Zgodnie z uzasadnieniem wydanych decyzji, w 2017 r. opłatę ustalono w wysokości określonej w załączniku nr 2 do uchwały w sprawie SPP dla opłaty zryczałtowanej za zastrzeżone miejsca postojowe (koperty), tj. w kwocie 500 zł miesięcznie. Wysokość opłaty w określona w decyzji z 2018 r. również stanowiła kwotę 500 zł miesięcznie, niemniej jednak wskazano, że została ustalona zgodnie z § 4 uchwały nr 170.XX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, tj. jak dla opłat dotyczących umieszczania w pasie drogowym obiektów budowlanych niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam.

Stawki opłat za zajęcie pasa drogowego, określone w § 4 uchwały nr 170.XX.2011 z dnia 6 grudnia 2011 r., dotyczyły m.in. zajęcia 1 m² powierzchni pasa drogowego drogi gminnej przez rzut poziomy: obiektu handlowego lub usługowego (0,30 zł); obiektów budowlanych istniejących w dniu 31 grudnia 2007 r. oraz pochylni dla osób niepełnosprawnych (0,20); innych obiektów (1,50).

Opłaty za zastrzeżone miejsca parkingowe wpływały na konto Urzędu Miasta. W latach 2014-2018 (I półrocze), z tego tytułu Urząd Miasta uzyskał dochody w łącznej wysokości 6 000 zł.

(dowody: akta kontroli Tom I str.103, Tom II str.591-592 597-599,600-602)

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

MZDiM nie prowadził rejestru skarg, w związku z czym, w latach objętych kontrolą nie odnotowano skarg dotyczących funkcjonowania SPP.

²⁹ Za kartę abonamentową za zastrzeżenie stanowiska postojowego – koperty w SPP.

³⁰ Załącznik nr 3 do uchwały nr 555/LXVI/2010 z dnia 30 marca 2010 r.

³¹ Z upoważnienia Prezydenta Miasta.

³² Nr 13/2017/IO z dnia 22 czerwca 2017 r. oraz nr 27.2018/IO z dnia 19 czerwca 2018 r.

³³ Zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

Zastępca Dyrektora MZDiM wyjaśnił, że ewentualne skargi dotyczące funkcjonowania SPP przyjmowane są w ramach Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków, prowadzonego przez Biuro Prezydenta Miasta.

W okresie objętym kontrolą w MZDiM nie było prowadzonych zewnętrznych audytów ani kontroli dotyczących funkcjonowania SPP.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-86, 87-89, 480-483)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. MZDiM nie podejmował kroków zmierzających do uzyskania od właściwego konserwatora zabytków, stosownie do postanowień art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, pozwolenia na podjęcie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, tj. w szczególności zgody na oznakowanie SPP znakami drogowymi (zwłaszcza poziomymi) oraz umieszczenie parkomatów na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków.

W konsekwencji, MZDiM nie uzyskał zgody na umieszczenie w SPP znaków drogowych, w szczególności poziomych, jak też na montaż parkomatów zlokalizowanych na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym w czasie rozpoczęcia realizacji przez administratora SPP umowy z dnia 25 września 2014 r., podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, wymagało pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Dyrektor MZDiM wyjaśnił, że uzyskanie zgody na umieszczenie znaków pionowych i poziomych w ciągu dróg znajdujących się w Zarządzie Prezydenta Miasta Jeleniej Góry podlega pod rozporządzenie Ministra Infrastruktury *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (§ 1 pkt 2.1 lit.b i pkt 2.2 oraz § 5 ust. 1). W cytowanym rozporządzeniu wymienione są obowiązki i warunki wprowadzenia oznakowania na drogi objęte Zarządem i w tych obowiązkach brak jest jakichkolwiek nakazów (zaleceń) uzyskania opinii Konserwatora Zabytków, co do lokalizacji oznakowania w terenie. Ponadto ustawa o drogach publicznych (art.19 ust. 5) określa, że Prezydent Miasta na prawach powiatu zarządza drogami znajdującymi się w granicach administracyjnych miasta oprócz dróg ekspresowych i autostrad. W związku z powyższym jedyne konsultacje przeprowadzone z Konserwatorem Zabytków przeprowadzono co do kolorystyki urządzeń do poboru opłaty.

NIK wskazuje, że rozstrzygnięcie, czy wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie³⁴.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-86, 87-89, 175, 176-265, 266-273, 469-470, 477-478)

2. Projekt organizacji ruchu nie wyznaczał oznakowaniem poziomym miejsc postojowych w SPP w części ul. Chrobrego oraz nie uwzględniał zmian dotyczących sposobu oznakowania stanowisk postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych³⁵.

³⁴ Co do możliwości uznania przez organ ochrony zabytków, że oznakowanie poziome – tj. wyznaczenie stanowisk postojowych pojazdów o wyglądzie zupełnie nieprzystającym do charakteru zabudowy do obszaru objętego ochroną obniżyłoby wartości historycznego wnętrza urbanistycznego, sąd administracyjny wyraził stanowisko w wyroku VII SA/Wa 2052/16 z dnia 19 lipca 2017 r.

³⁵ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*

Ponadto, przeprowadzone w dniu 28 sierpnia 2018 r. oględziny, wykazały nieprawidłowości w oznakowaniu SPP, w tym brak prawidłowego oznakowania miejsc postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych znakami poziomymi z nawierzchnią barwy niebieskiej. Oznakowanie SPP nie było również dostosowane do znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r. rozporządzenia w sprawie *szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*³⁶. Stan oznakowania miejsc postojowych ogólnodostępnych, na odcinkach ulic, na których wyznaczono miejsca postojowe, a zlokalizowanych w obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków³⁷, był niewłaściwy – oznakowanie było zatarte i mało widoczne.

Dyrektor MZDiM wyjaśnił, że istniejące oznakowanie w obszarze SPP jest zgodne z obowiązującym zatwierdzeniem nr 20/R/2014 projektu docelowej organizacji ruchu w SPP, przy czym w obowiązku administratora SPP nie było aktualizowanie projektu docelowej organizacji ruchu przy każdorazowej zmianie przepisów.

Jednocześnie wskazał, że obowiązkiem administratora SPP było odtwarzanie oznakowania pionowego i poziomego dotyczącego SPP oraz wynikającego z opracowanego Projektu docelowej organizacji ruchu³⁸. W 2015 r. oznakowanie zostało odtworzone, przy braku przedstawiciela MZDiM przy odbiorze robót. W opinii MZDiM w 2016 r., 2017 r. oznakowanie było widoczne w stanie dobrym. W 2018 r. MZDiM planując zmianę organizacji ruchu w obszarze objętym SPP przekazał stanowisko do administratora SPP, aby istniejące oznakowanie poziome nie zostało odtworzone. Obecnie funkcjonująca organizacja ruchu wykorzystuje znaki P-18 „Linie wyznaczające stanowiska postojowe”, a planowana zmiana organizacji ruchu dla obszaru SPP będzie wyznaczała stanowiska postojowe znakiem P-19 „Linia wyznaczająca pas postojowy”. Wstrzymanie odtworzenia istniejącego oznakowania poziomego było podyktowane ograniczeniem kosztów usunięcia dotychczas istniejącego oznakowania, oraz minimalizowaniem uszkodzeń warstwy nawierzchni ścieralnej powstałymi po mechanicznym usuwaniu ww. oznakowania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. SPP została ustalona przez Radę Miejską na wniosek Prezydenta Jeleniej Góry, a czynności związane z jej zorganizowaniem i prowadzeniem były wykonywane przez MZDiM, który winien sprawować należyty nadzór nad administratorem SPP, w zakresie wykonywania przez niego obowiązków wynikających z zawartej umowy, w tym w zakresie prawidłowości oznakowania SPP znakami poziomymi. Zaznaczyć przy tym należy, iż na podstawie art. 20 pkt 5 ustawy o drogach, do MZDiM jako zarządcy dróg miejskich należy również realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 315,316-328,329-344,469-470,477-478)

(Dz. U. z 2015 r. poz. 1314) na obszarach, gdzie wyznacza się miejsca postojowe, należy przewidzieć stanowiska przeznaczone dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej.

³⁶ 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).

³⁷ 42 miejsca postojowe ogólnodostępne i trzy stanowiska postojowe oznaczone „kopertą”, przy ul. Klonowica; 46 miejsc postojowych ogólnodostępnych i pięciu stanowisk zastrzeżonych dla pojazdów osób uprawnionych, przy ul. Okrzei; 10 miejsc postojowych ogólnodostępnych i dwa stanowiska oznaczone „kopertą”, przy ul. 1 Maja; 37 miejsc postojowych ogólnodostępnych i sześć stanowisk oznaczonych „kopertą”, przy ul. Pocztowej; 30 miejsc postojowych ogólnodostępnych i cztery stanowiska oznaczone „kopertą”, przy ul. Armii Krajowej; dziewięć miejsc postojowych ogólnodostępnych i jedno stanowisko oznaczone „kopertą”, przy ul. Bohaterów Getta; 19 miejsc postojowych ogólnodostępnych i dwa stanowiska oznaczone „kopertą”, przy ul. Chrobrego.

³⁸ Nr zatwierdzenia 20/R/2014.

3. MZDiM, jako administrator danych osobowych, nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 39 pkt 1 obowiązującej w okresie objętym kontrolą³⁹ ustawy o ochronie danych osobowych.

Główna księgowa wyjaśniła, że MZDiM współpracował z zewnętrzną firmą której zadaniem było dostosowanie działalności jednostki do obowiązujących przepisów dotyczących RODO.

NIK nie podziela tych wyjaśnień gdyż obowiązek prowadzenia ewidencji wynikał wprost ze wspomnianej ustawy, a fakt pracy nad nowymi rozwiązaniami nie uprawniał do niestosowania się do obowiązującego aktu prawa powszechnie obowiązującego.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 85-86,87-89, Tom II str. 547)

4. W dwóch decyzjach wydanych przez Dyrektora MZDiM⁴⁰ w sprawie zezwolenia na czasowe zajęcie pasa drogowego, opłaty za zajęcie w SPP pasa drogowego w związku z wyznaczeniem zastrzeżonego miejsca postojowego ustalono w niewłaściwy sposób. I tak:

- ✓ W decyzji nr 13/2017/IO z dnia 22 czerwca 2017 r. opłatę za jedno stanowisko parkingowe zastrzeżone naliczono na podstawie uchwały w sprawie SPP, zamiast w oparciu o uchwałę nr 170.XX.2011 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Konsekwencją powyższego było naliczenie za okres 12 miesięcy (365 dni) opłat niższych o łączną kwotę 1 555,50 zł, przy stawce opłaty 1,50 zł liczonej jak za zajęcie pasa drogowego na prawach wyłączności, wskazanej w 2 ww. uchwały z dnia 6 grudnia 2011 r.
- ✓ Opłata naliczona w decyzji nr 27.2018/IO z dnia 19 czerwca 2018 r. była ustalona niezgodnie z podstawą prawną wskazaną w uzasadnieniu tej decyzji, tj. z ww. uchwałą z dnia 6 grudnia 2011 r. Opłatę przyjęto bowiem w kwocie 500 zł liczonej jak dla kart abonamentowych za zastrzeżone stanowiska postojowe, o których mowa w uchwale w sprawie SPP.

Dyrektor MZDiM wyjaśnił, że w Mieście Jelenia Góra w SPP znajduje się jedno zastrzeżone stanowisko postojowe (koperta) w celu korzystania z niej na prawach wyłączności. Oznakowanie pionowe i poziome wydzielonego miejsca postojowego należy do wnioskodawcy, a należy wykonać je zgodnie z opracowanym i zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Wnioskodawca ma utrzymywać oznakowanie pionowe i poziome w stanie estetycznym tak, że namalowane koperty mają być widoczne. Ponadto osoba wnioskująca ma obowiązek usunięcia tego oznakowania po zakończeniu czasookresu zajęcia pasa drogowego. Opłata została naliczona zgodnie z art. 13b pkt. 6 ust. 2 ustawy o drogach oraz uchwałą nr 555/LXVI/2010 z dnia 30 marca 2010 r. Opłaty te przekazywane są na konto Urzędu Miasta. We wskazanej decyzji dodatkowo wpisano, także art. 40 ustawy o drogach, który przy kolejnych zezwoleniach zostanie usunięty.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 591-592,597-599,600-602, 606-607)

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż zezwolenie zajęcia pasa drogowego w formie decyzji wydaje się na podstawie art. 40 ustawy o drogach, a więc opłata powinna być naliczana stosownie do art. 40 ust. 4 tej ustawy⁴¹. Natomiast art. 13b ust. 6 pkt. 2 ustawy o drogach stanowi, że organ właściwy do zarządzania

³⁹ Do dnia 25 maja 2018 r.

⁴⁰ Z upoważnienia Prezydenta Miasta.

⁴¹ Opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 i 4, tj. m.in. zajęcie pasa drogowego w celach innych niż wymienione w pkt. 1-3) ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

ruchem może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo, i nie wskazuje, jak w przypadku zajęcia pasa drogowego, obowiązkowego sposobu wyliczenia opłaty.

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że MZDiM przekazywał do Urzędu Miasta dokumentację stanowiącą podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego wobec osób, na które nałożono opłatę dodatkową za nieuiszczenie opłaty za postój w SPP, w terminach sięgających do trzech miesięcy od dnia uzyskania od administratora SPP informacji o zdarzeniach uzasadniających obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Dyrektor MZDiM wskazał, że termin trzech miesięcy od wystawienia wezwania do wniesienia opłaty dodatkowej do wystawienia i wysłania druku upomnienia wynika z wewnętrznych ustaleń między Wydziałem Księgowości Urzędu Miasta, MZDiM i operatorem SPP. Ustalenia te opierają się na analizie zdolności przetwarzania informacji przez poszczególne jednostki oraz uwzględnia również umowne zapisy dotyczące czasu przekazywania danych do MZDiM przez operatora SPP, jak też fakt braku oznaczenia terminu zapłaty na druku wezwania do opłaty dodatkowej. Ustalenia te są nieformalne, nie są zawarte w żadnym dokumencie w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 511-541, 546)

NIK nie podziela tego stanowiska, gdyż termin przekazywania danych pomiędzy administratorem SPP a MZDiM został określony w § 4 pkt. 5 zawartej umowy, jako najpóźniej trzeci dzień roboczy po zakończeniu okresu rozliczeniowego, co umożliwiało bieżące przekazywanie wezwań do dalszego procedowania w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji.

W związku z tym, według NIK, MZDiM powinien rozważyć podjęcie działań zmierzających do usprawnienia mechanizmów przekazywania do Urzędu Miejskiego informacji umożliwiających wystawianie tytułów wykonawczych wobec osób, na które nałożono opłatę dodatkową za nieuiszczenie opłaty za postój w SPP, a w szczególności – przyspieszenia przepływu tych informacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MZDiM w zakresie zarządzania SPP. MZDiM wykonywał wprawdzie te zadania zgodnie ze stosowną uchwałą Rady Miejskiej Jeleniej Góry, jednakże w sposób nie w pełni zapewniający poszanowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznych procedur. Skutkowało to m.in. naruszeniem wymogów wynikających z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie uzyskiwania pozwoleń właściwego konserwatora zabytków na działania na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków, a także nieprawidłowym oznakowaniem miejsc postojowych w SPP, w tym w szczególności przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w drodze przetargu nieograniczonego na „Zorganizowanie i administrowanie strefą płatnego parkowania na terenie miasta Jelenia Góra” przeprowadził Urząd Miasta Jelenia Góra.

MZDiM opracował jedynie kryteria oceny ofert i nie uczestniczył w pracach komisji przetargowej.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 13,89)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Z uwagi na brak realizacji zadania przez MZDiM, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny kontrolowanego obszaru.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

MZDiM w ramach realizacji umowy na administrowanie SPP, uczestniczył w rozliczeniach pomiędzy administratorem, a Urzędem Miejskim Jeleniej Góry. Otrzymywał miesięczne rozliczenia do których przedstawiania zobowiązany był administrator SPP.

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 Urzędu Miasta Jelenia Góra (z tytułu opłaty dodatkowej), gotówką w prowadzonym przez administratora SPP biurze (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, administrator SPP zobowiązany był do wpłaty na konto Urzędu Miasta Jelenia Góra 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 poniedziałek⁴² za tydzień poprzedni.

Na ostatni dzień każdego miesiąca administrator SPP 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 zobowiązany był dostarczyć do Urzędu Miasta Jelenia Góra 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 administratora SPP podlegało weryfikacji w pierwszej kolejności przez MZDiM, a następnie przez dział finansowy Urzędu Miasta Jelenia Góra. Dopiero zweryfikowane i zaakceptowane rozliczenie stanowiło podstawę do wystawienia faktury VAT przez administratora SPP.

Wraz z ogólnym rozliczeniem miesięcznych wpływów z tytułu opłat za parkowanie i opłat dodatkowych, administrator SPP przekazywał również „wydruki kasowe” potwierdzające dokonanie wypłat z poszczególnych parkomatów. Wydruk taki zawierał dane o numerze parkomatu, dacie i godzinie dokonania wypłaty, okresu za który dokonywano pobrania wniesionych opłat za parkowanie oraz kwoty wypłaconych środków. Przedkładane rozliczenia dotyczyły jednak okresów nie obejmujących pełnego miesiąca, przy czym zawierały wpływy z miesiąca poprzedniego. Przykładowo, w toku czynności kontrolnych NIK stwierdzono, że na przedstawionych wydrukach kasowych stanowiących podstawę do obliczenia wynagrodzenia administratora SPP za miesiące grudzień 2014 r., czerwiec i grudzień 2015, 2016 i 2017 r. oraz maj 2017 r i czerwiec 2018 r widniały okresy obejmujące nie tylko miesiąc rozliczeniowy, ale również wpłaty dokonane w miesiącach bezpośrednio poprzedzających okres rozliczeniowy.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 511,513,515-515, 518,520-521,523,525-526,528,530-531,533-536,538-541)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Rozliczenia z administratorem SPP dokonywane były nierzetelnie.

Niezgodnie z zasadami opisanymi w § 4 pkt. 4 umowy z dnia 25 września 2014 r. oraz Specyfikacji Istotnych warunków Zamówienia (Tom III pkt. 4)⁴³, stanowiącymi, że okresem rozliczeniowym jest miesiąc kalendarzowy, MZDiM przyjmował

⁴² Lub w pierwszym dniu po nim występującym, jeśli poniedziałek był dniem wolnym od pracy.

⁴³ Tom III, Zadania Wykonawcy II. Prowadzenie czynności techniczno-organizacyjnych związanych z pobieraniem opłat za parkowanie oraz bieżącym utrzymaniem SPP i jej wyposażenie, pkt. 4.

rozliczenia administratora za okresy przekraczające miesiąc kalendarzowy, np. do przychodów za miesiąc maj 2017 r. wliczone zostały opłaty za parkowanie wniesione również w kwietniu 2017 r.

Specjalista ds. SPP w MZDiM wyjaśnił, że w momencie objęcia przez niego stanowiska pracy, tj. w dniu 1 września 2017 r. nie był obecny żaden z pracowników MZDiM, zajmujący się dotychczas rozliczeniami. Nie otrzymał od tych osób żadnych instrukcji odnośnie wykonywania zadania, w szczególności zakresu materiałów jakie należy przekazać do Urzędu Miasta Jelenia Góra po przekazaniu przez administratora SPP dokumentacji zawierającej rozliczenie zakończonego miesiąca. Również Urząd Miasta Jelenia Góra nie wnioskował o przekazanie dokumentów stanowiących podstawę do opracowania ogólnego zestawienia ani o udzielenie dodatkowych informacji odnośnie szczegółów rozliczeń. Jednocześnie wskazał, że rachunkiem bankowym powiązany z rozliczeniami administratora SPP zarządza wydział księgowości Urzędu Miasta Jelenia Góra i tym samym pierwszy posiada wiedzę o wymiarze oraz czasie wpływów pieniężnych pochodzących z parkomatów.

Dyrektor MZDiM wyjaśnił, że przejmując stanowisko dyrektora, jak i stanowisko nadzoru nad administratorem SPP, w rozliczeniach przyjęto dotychczasową, zastaną praktykę rozliczeń (obejmujących okres miesięczny, nie pokrywający się z miesiącem kalendarzowym), nie mając świadomości o działaniu niezgodnym z przepisami.

(dowód: akta kontroli Tom II, str. 590, 593)

NIK nie uwzględnia złożonych wyjaśnień, gdyż zarówno warunki określone w SIWZ jak i zawarta umowa precyzyjnie wskazywały okres rozliczeniowy jako miesiąc kalendarzowy, a sposób przekazania obowiązków nie był okolicznością uprawniającą do odstępstw w tym zakresie. Opłaty za parkowanie stanowiły dochód Urzędu Miasta Jelenia Góra i taki sposób rozliczania umowy mógł przyczynić się do błędów w sprawozdaniach rocznych dysponenta środków wyższego stopnia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MZDiM w zakresie realizacji umów dotyczących płatnego parkowania. MZDiM dokonywał bieżących rozliczeń administratora i weryfikował dokumentację stanowiącą podstawę do wyliczenia kwoty wynagrodzenia administratora, niemniej rozliczenia te odbywały się niezgodnie z zawartą umową oraz specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Przyczyną takiego stanu rzeczy był fakt, że zarówno Dyrektor MZDiM jak i specjalista ds. SPP zatrudnieni byli w jednostce od 2017 r. i przed przystąpieniem do realizacji zadań nie zweryfikowali prawidłowości ich wykonywania przez poprzedników. Stosowali ten sam błędny sposób rozliczenia, jaki funkcjonował od początku trwania umowy z administratorem.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁴⁴ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Występowanie we własnym zakresie lub zlecanie administratorowi SPP występowania do właściwego konserwatora zabytków o uzyskanie stosownych pozwoleń na umieszczenie na obszarze SPP wpisanym do rejestru zabytków oznakowania, w tym znaków drogowych, w szczególności poziomych oraz montaż parkomatów, tj. zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, uzyskiwanie pozwoleń na podejmowanie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

2. Doprowadzenie projektu organizacji ruchu dla SPP do pełnej zgodności z wynikającymi z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zasadami oznakowywania miejsc postojowych.
3. Doprowadzenie do oznakowania miejsc postojowych w SPP zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności w zakresie miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych.
4. Zmianę decyzji nr 27.2018/IO z dnia 19 czerwca 2018 r. w zakresie prawidłowego naliczania opłat za zajęcie w SPP pasa drogowego w związku z wyznaczeniem zastrzeżonego miejsca postojowego.
5. Prowadzenie rozliczeń z administratorem SPP w sposób w pełni zgodny z postanowieniami zawieranych w tych sprawach umów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Kontroler:

p.o. Dyrektor

Anna Łuczak
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
Podpis


.....
Podpis

