

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Komunikacji i Systemów Transportowych

KKT/DTL-40002/01

Nr ewid.: 144/2002/P/01/123/KKT

INFORMACJA

**o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania funduszy
za płatne parkowanie na drogach publicznych**

Spis treści

str.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

<i>1. Charakterystyka kontroli</i>	<i>1</i>
<i>1.1. Temat i numer kontroli</i>	<i>1</i>
<i>1.2. Cel kontroli</i>	<i>1</i>
<i>1.3. Tematyka kontroli</i>	<i>1</i>
<i>1.4. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli</i>	<i>1</i>
<i>2. Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli</i>	<i>2</i>
<i>3. Uwagi i wnioski</i>	<i>7</i>

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

<i>1. Charakterystyka stanu prawnego</i>	<i>8</i>
<i>1.1. Podstawa prawna pobierania opłat</i>	<i>8</i>
<i>1.2. Podział kompetencji w zakresie wprowadzania i pobierania opłat</i>	<i>11</i>
<i>1.3. Przepisy regulujące zasady parkowania</i>	<i>13</i>
<i>2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych</i>	<i>14</i>
<i>3. Ważniejsze ustalenia kontroli</i>	<i>17</i>
<i>3.1. Legalność wprowadzenia płatnego parkowania</i>	<i>17</i>
<i>3.2. Egzekwowanie opłat za parkowanie</i>	<i>20</i>
<i>3.3. Wykorzystanie wpływów z opłat na utrzymanie dróg</i>	<i>27</i>
<i>3.4. Pozafinansowe efekty wprowadzenia opłat</i>	<i>28</i>
<i>3.5. Wylanianie podmiotów do pobierania opłat parkingowych</i>	<i>28</i>
<i>3.6. Parkowanie płatne na ulicach Warszawy</i>	<i>29</i>

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

<i>1. Zasięganie informacji w jednostkach innych niż kontrolowane</i>	<i>35</i>
<i>2. Podpisanie protokołu kontroli</i>	<i>35</i>
<i>3. Postępowanie pokontrolne</i>	<i>36</i>
<i>4. Realizacja wniosków pokontrolnych</i>	<i>37</i>

Załącznik:

Wykaz skontrolowanych jednostek

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Temat i numer kontroli

Prawidłowość wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych.

Numer kontroli: **P/01/123**.

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena pozyskiwania i gospodarowania wpływami z opłat za niestrzeżone parkowanie pojazdów na drogach publicznych w latach 1999-2001 (3 kwartały). Ocenie poddano również działalność jednostek i organów samorządu terytorialnego w zakresie wprowadzania i pobierania tego rodzaju opłat.

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.¹

1.3. Tematyka kontroli

Przedmiotowy zakres kontroli dotyczył: legalności wprowadzania obszarów płatnego parkowania na drogach publicznych, rzetelności pobierania opłat za parkowanie, legalności i gospodarności wykorzystania wpływów z tych opłat, skuteczności nadzoru wykonywanego przez organy samorządu terytorialnego nad jednostkami pobierającymi opłaty, a także uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych oraz wpływu wprowadzania płatnego parkowania na organizację i bezpieczeństwo ruchu drogowego.

1.4. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli

Badania kontrolne przeprowadzono w okresie od 10 września do 30 listopada 2001 r. W kontroli uczestniczyli: Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności (koordynator kontroli) oraz 13 Delegatur Najwyższej Izby Kontroli.² Kontrolą objęto 38 jednostek na terenie 26 miast,³ z tego: 25 urzędów miast (miast i gmin)⁴, 9 zarządów dróg (miejskich i powiatowych) i 4 przedsiębiorców inkasujących opłaty parkingowe na zlecenie zarządów dróg.

Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik do informacji.

¹ Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli: w jednostkach samorządu terytorialnego - art. 2 ust. 2, a w jednostkach spoza sektora finansów publicznych – art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (j. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937), zwanej dalej w skrócie „ustawą o NIK”. Jednostki samorządu terytorialnego i inne samorządowe jednostki organizacyjne skontrolowano pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, zaś jednostki spoza sektora finansów publicznych - pod względem legalności i gospodarności (por. art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

² Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Kielcach, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

³ Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi zał. Nr 1 do Informacji.

⁴ W tym Biuro Zarządu m. st. Warszawy.

2. Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli

2.1. We wszystkich skontrolowanych jednostkach (aczkolwiek w zróżnicowanym stopniu) pobieranie opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych wprowadzone zostało z naruszeniem prawa⁵. Sytuacja ta stwarza potencjalne negatywne konsekwencje dla gmin, ponieważ wniesienie uzasadnionych skarg przez zainteresowanych kierowców, może spowodować zwrot pobranych opłat wraz z odsetkami (opis str. 18-19). System pobierania opłat parkingowych nie działał także skutecznie, zwłaszcza wobec osób odmawiających lub uchylających się od uiszczenia takiej opłaty. W rezultacie przedmiotowe opłaty wnosili (będący w większości) zdyscyplinowani kierowcy, zaś pozostali skutecznie dochodzili swych praw w postępowaniu odwoławczym, bądź pozostawali bezkarni (opis str. 24-25). Powyższe oceny uzasadniają następujące ustalenia kontroli.

- W 11 miastach (42,3% skontrolowanych) wprowadzono płatne parkowanie z naruszeniem przepisów prawa, tj. przez organ do tego nieuprawniony. Jeszcze do czasu zakończenia kontroli nielegalne parkowanie funkcjonowało w 5 miastach (opis str. 17-18).
- Także w 11 miastach bezprawnie rozszerzono strefy płatnego parkowania poza obszar dróg publicznych (opis str. 18).
- W Warszawie, uchwały gminy Warszawa Centrum z 2001 r. nie określały obszaru na którym wprowadzono płatne parkowanie oraz organu i trybu odwoławczego od decyzji nakładających opłaty podwyższone⁶, a także z naruszeniem przepisów prawa upoważniono prywatną spółkę do pobierania opłat parkingowych (opis str. 32-33).
- W 14 miastach (53,8% skontrolowanych) wyznaczono strefy płatnego parkowania bez podstawy prawnej, tj. bez projektów organizacji ruchu drogowego (opis str. 19-20).
- W 7 miastach (26,9% skontrolowanych) organy samorządu terytorialnego wprowadziły, pomimo braku upoważnienia w ustawie opłatę dodatkową związaną z parkowaniem, tj. opłatę za wydanie

⁵ Naruszając przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), zwanej dalej również „Prawem o ruchu drogowym” lub rozporządzenia Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 58, poz. 622 ze zm.), zwanego dalej również „rozporządzeniem w sprawie znaków i sygnałów drogowych”, a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608).

⁶ Nakładane za niewniesienie za parkowanie opłat podstawowych.

identyfikatora upoważniającego do bezpłatnego parkowania (opis str. 19).

- **W 16 miastach (61,5% skontrolowanych) wprowadzenie opłat parkingowych nie zostało poprzedzone określeniem obszaru znacznego deficytu miejsc parkingowych, tj. warunku wprowadzenia opłat za parkowanie (opis str. 19).**
- **W 6 miastach (23% skontrolowanych) nie oznaczono wszystkich lub niektórych granic obszaru płatnego parkowania odpowiednimi znakami drogowymi informującymi o obowiązku uiszczenia opłaty (opis str. 20).**
- **Aż w 9 spośród 10 miast (poza Warszawą) w których wprowadzono opłaty podwyższone, nakładane na kierowców uchylających się od wniesienia opłaty parkingowej, w przepisach wprowadzających parkowanie nie określono organu do którego można odwołać się w związku z nałożoną opłatą. W przepisach tych nie została także ustalona procedura odwoławcza. Z kolei w Warszawie tryb i zasady postępowania reklamacyjnego zostały wprowadzone, lecz nie zapewniały one kierującym pojazdami zaskarżenia decyzji o nałożeniu opłaty podwyższonej do organu niezależnego od administracji drogowej (opis str. 31).**
- **Wymogów określonych w Konstytucji RP⁷ nie spełniało wydane przez Radę Ministrów rozporządzenie w sprawie wprowadzenia opłat za parkowanie⁸, upoważniające rady miast (gmin) do wprowadzania tego rodzaju opłat, a tym samym do stanowienia w tym zakresie przepisów prawa miejscowego. Organy samorządu terytorialnego mogą bowiem stanowić przepisy prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach⁹ (opis str. 15-16).**

2.2. W pracach przygotowawczych dot. wprowadzenia płatnego parkowania i pobierania opłat parkingowych zarządy dróg nie zadbały o swoje interesy ekonomiczne.

⁷ Por. art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), zwanej dalej również „Konstytucją RP”. Stanowi on, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

⁸ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608), zwane dalej również „rozporządzeniem w sprawie wprowadzania opłat za parkowanie”. Zostało ono wydane na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

⁹ Por. art. 94 Konstytucji RP.

2.2.1. Aż 77 % skontrolowanych zarządów powierzyło uprawnienia do pobierania opłat innym podmiotom, z reguły prywatnym spółkom (w tym 46,2% bez podstawy prawnej). Połowa z tych jednostek nie rozliczała się z zarządem drogi ze wszystkich pobranych od kierowców opłat. Przekazywała jedynie zarządom umowną zryczałtowaną kwotę. Podmioty pobierające opłaty (stosownie do zawartych umów) zatrzymywały do swojej dyspozycji od 95 do 40% pobranych opłat. Kwoty ryczałtów wypłacone podmiotom egzekwującym opłaty w imieniu zarządów dróg oraz wydatki na organizację systemu parkowania pochłonęły w skontrolowanych jednostkach aż 69,4% wpływów uzyskanych od kierowców. Tak więc zarządy dróg nie przeznaczały całości pobranych środków za parkowanie na finansowanie utrzymania dróg (opis str. 20-22).

2.2.2. W większości skontrolowanych miast, w których opłaty parkingowe pobierały prywatne firmy (tj. w 11 spośród 20), ich wyboru dokonano z pominięciem publicznego przetargu. Przed wprowadzeniem opłat zarządy dróg nie obliczyły szacunkowo wpływów jakie z tytułu płatnego parkowania uzyskiwać będą jednostki inkasujące opłaty. Z obliczeń dokonanych w czasie kontroli wynika, że wpływy zarządów dróg od tych jednostek stanowiły zaledwie równowartość kilkuprocentowego wykorzystania miejsc parkingowych (opis str. 21).

2.2.3. W 8 miastach (40% miast w których opłaty były pobierane przez inne jednostki niż zarządy dróg) zarządy dróg nie egzekwowały postanowień umów zawartych z przedsiębiorcami na świadczenie przez nich usług w zakresie pobierania opłat za parkowanie na drogach publicznych. W rezultacie zarządy otrzymywały kwoty mniejsze od umownych lub ze znacznymi opóźnieniami (opis str. 22).

2.3. Wyniki kontroli wskazują, że zarządy dróg nie wykazywały należytej dbałości o pozyskiwanie dochodów z tytułu płatnego parkowania.

2.3.1. W 16 miastach (61,5% skontrolowanych) kierowcy uchylający się od opłat nie ponosili z tego tytułu żadnych konsekwencji, gdyż właściwe rady nie ustaliły stawek opłat podwyższonych, które należało pobierać w tego rodzaju sytuacjach. Stawki te nie zostały ustalone również w miastach, w których uchylanie się od opłat osiągnęło znaczne rozmiary. Z kolei w 10 miastach, w których opłaty podwyższone zostały ustanowione nie były one na ogół konsekwentnie egzekwowane. Większość zarządców dróg nie obciążało bowiem opłatą podwyższoną kierowców, którzy nie wnieśli opłat parkingowych, nie podejmowało wobec nich działań windykacyjnych lub podejmowało je tylko wobec nielicznej grupy kierowców, przez co pozbawiali się wpływu znaczących kwot (opis str. 24-25).

2.3.2. W połowie skontrolowanych miast stosowane były zwolnienia od wnoszenia opłat, nieprzewidziane prawem miejscowym. Wspomniane przywileje dotyczyły najczęściej radnych i pracowników jednostek samorządowych (opis str. 23-24).

2.3.3. W 6 skontrolowanych miastach (23%) opłaty parkingowe, tj. opłaty drogowe nakładane na kierowców na podstawie przepisów ustawowych, były bezzasadnie obciążane podatkiem od towarów i usług (VAT), w wysokości 22%. Zaznaczyć należy, iż zarządy dróg w miastach w których pobieranie opłat powierzono obcym jednostkom, otrzymywały kwoty pomniejszone nie tylko o ryczałtową prowizję tych jednostek, ale także i podatek VAT (opis str. 23).

2.3.4. W 9 skontrolowanych miastach (34,6%) zarządy dróg nie podejmowały czynności egzekucyjnych wobec nie wnoszących opłat kierowców samochodów zarejestrowanych poza miejscowością, w której zaparkowali pojazdy. Zarządy napotykały bowiem na bariery utrudniające im ustalenie danych osobowych właścicieli tych aut (opis str. 25-26).

2.3.5. W Warszawie Rada Gminy Warszawa Centrum nie określiła wysokości opłaty za zastrzeżenie na wyłączność wydzielonego stanowiska postojowego w obszarze płatnego parkowania, tzw. koperty. W rezultacie od kierowców parkujących na tych stanowiskach nie były pobierane zarówno opłaty podstawowe, jak i opłaty za zastrzeżenie stanowiska. Według wyliczenia Zarządu Dróg Miejskich utracone z tej przyczyny dochody wynoszą w skali roku około 3,6 mln zł (opis str. 33-34).

2.4. Ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazują, że pozyskane w rezultacie wdrożenia płatnego parkowania środki finansowe nie zostały efektywnie wykorzystane. Z uzyskanych w skontrolowanych jednostkach przychodów z opłat parkingowych w łącznej wysokości 113,2 mln zł¹⁰, na utrzymanie dróg publicznych, tj. ustawowy cel, przeznaczono tylko 21,3 mln zł (18,8%). Organizacja miejsc parkingowych oraz koszty pobierania opłat, w tym prowizje podmiotów inkasujących opłaty pochłonęły bowiem 78,6 mln zł (69,4% wpływów). Środki na utrzymanie dróg zostały pomniejszone także z tego powodu, że 12,6 mln zł (11,1% wpływów) nie zasililo rachunków środków specjalnych zarządów dróg, lecz – z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych – przekazanych zostało na inne cele niż finansowanie utrzymania dróg¹¹ – np. na

¹⁰ Kwota ta jest niższa od sumy wydatków poniesionych przez kierowców na opłaty parkingowe. W trakcie kontroli nie udało się bowiem ustalić wysokości faktycznych wpływów uzyskiwanych przez przedsiębiorców upoważnionych do inkasowania opłat, którzy z reguły, zgodnie z zawartymi umowami, przekazywali zarządom dróg z tego tytułu umowne, zryczałtowane kwoty.

¹¹ Opłaty drogowe, zgodnie z art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o drogach publicznych”, stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczanych na utrzymanie dróg. Wydatkowanie środków pochodzących z tych opłat na cele inne, niż utrzymanie dróg, stanowi więc, odpowiednio do art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o finansach publicznych” - naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

lokaty bankowe. Również nie wszystkie środki gromadzone na rachunkach środków specjalnych wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem (opis str. 27-28).

2.5. Uszczuplenia dochodów jednostek objętych kontrolą wyniosły 9,3 mln zł¹², w tym dochodów jednostek budżetowych samorządu terytorialnego 9,1 mln zł¹³. Ponadto ujawniono wydatkowanie przez skontrolowane jednostki 652 tys. zł z naruszeniem przepisów prawa oraz inne nieprawidłowości finansowe na kwotę 10,6 mln zł¹⁴. Najwyższa Izba Kontroli podjęła przewidziane prawem działania w celu odzyskania 932 tys. zł.

2.6. Ustalenia przeprowadzonej kontroli wskazują, że wprowadzenie obszarów płatnego parkowania i opłat za parkowanie na drogach publicznych w 61 % miejscowości w których przeprowadzono badania nie przyniosły zakładanych efektów¹⁵. Przede wszystkim nie zwiększyła się rotacja parkujących samochodów w celu ograniczenia dostępności obszarów strefy dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (opis str. 28).

2.7. Przy wprowadzaniu stref płatnego parkowania był przestrzegany obowiązek wyznaczenia miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne mające trudności w poruszaniu się. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono tylko w jednym ze skontrolowanych miast (opis str. 20).

¹² Uszczuplenia z tytułu odprowadzenia nienależnego podatku od towarów i usług oszacowano na 4,5 mln zł. Do pozostałych uszczupleń zaliczono niewyegzekwowane opłaty za parkowanie. W rachunku tym nie uwzględniono kwot, jakie zarządy dróg mogłyby uzyskać w wyniku pobierania opłat podwyższonych, gdyż rady gmin posiadały swobodę w określeniu stawki tych opłat (nie wyższą od dziesięciokrotności stawki opłaty podstawowej).

¹³ Tzw. „pozostałe uszczuplenia” powstały w spółkach komunalnych.

¹⁴ W tym 9,4 mln zł pochodzących z opłat parkingowych nie wydatkowane na utrzymanie dróg, a przechowywane przez gminę Warszawa Centrum na koncie lokaty kapitałowej.

¹⁵ Por. § 2 rozporządzenia z 27.06.2000r.

3. Uwagi i wnioski

Oprócz wniosków adresowanych do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek,¹⁶ ustalenia kontroli uzasadniają także przedstawienie następujących uwag i wniosków, w tym legislacyjnych de lege ferenda:

3.1. Rada Ministrów,

powinna podjąć działania w celu dokonania nowelizacji:

- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, polegającej na wskazaniu organu uprawnionego do wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych i ustalania stawek opłat, w celu doprowadzenia do zgodności z art. 92 i 94 Konstytucji RP oraz doprowadzenia przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych do zgodności ze znowelizowaną ustawą;
- ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, polegającej na rozszerzeniu zawartego w art. 80c ust. 1 katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do danych centralnej ewidencji pojazdów o zarządców dróg, w celu umożliwienia realizacji ich ustawowych zadań w zakresie egzekwowania kar pieniężnych za nieuiszczenie opłat drogowych poprzez zapewnienie skutecznej egzekucji administracyjnej.

3.2. Prezes Rady Ministrów,

wobec nadal występujących nieprawidłowości w egzekwowaniu opłat drogowych i ich wykorzystywaniu na cele nie związane z funkcjonowaniem dróg – powinien zobowiązać prezesów regionalnych izb obrachunkowych do zapewnienia szczególnego nadzoru izb nad realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku tworzenia rachunku środka specjalnego przeznaczonego na utrzymanie dróg, pozyskiwania wpływów na ten rachunek z opłat drogowych i kar za niewniesienie tych opłat oraz wydatkowania zgromadzonych środków wyłącznie na utrzymanie dróg.

3.3. Minister Finansów,

wobec występujących rozbieżności pomiędzy Urzędami Skarbowymi odnośnie zasadności obciążania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych pobieranych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych podatkiem od towarów i usług (VAT) – powinien przekazać Urzędom Skarbowym wytyczne (w trybie art. 14 § 1 pkt

¹⁶ Por. art. 60 ust. 1 ustawy o NIK. Wnioski te przedstawione zostały w części III Informacji pn. „Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.”

2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁷⁾ wskazujące na brak prawnej podstawy obciążania opłat drogowych ustalonych art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸⁾ podatkiem od towarów i usług, w przeciwieństwie do usług parkingowych, które podlegają obciążeniem tym podatkiem.

3.4. Wojewodowie

powinni:

- wzmóc nadzór nad prawidłowością tworzonego przez gminy prawa miejscowego w sprawie pobierania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych;
- jako organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach, dokonując oceny organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zgodności z obowiązującymi przepisami¹⁹⁾, sprawdzać czy organy zarządzające ruchem na drogach – przed określeniem, na wniosek zarządców dróg, obszarów na których mają być wprowadzone opłaty za parkowanie pojazdów na drogach publicznych – dokonywały analiz przewidywanego wpływu wprowadzenia tych opłat na wzrost bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego, a nie kierowały się wyłącznie zapewnieniem wzrostu dochodów gminy. Powinni również badać, czy organy zarządzające ruchem prowadzą analizy skutków wprowadzenia tych opłat dla bezpieczeństwa i płynności ruchu drogowego, w celu dokonywania stosownych korekt granic obszarów płatnego parkowania.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

W badanym okresie (1999 – III kw. 2001) zmianie uległy przepisy o wprowadzaniu i pobieraniu opłat. Zmiana przepisów nastąpiła również po zakończeniu kontroli.

1.1. Podstawa prawna pobierania opłat

Korzystanie z dróg publicznych może być uzależnione od wniesienia opłat drogowych. Mogą one być pobierane m.in. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach. Za parkowanie bez uiszczenia tych opłat pobierano opłaty podwyższone.²⁰⁾

¹⁷⁾ Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.

¹⁸⁾ Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.

¹⁹⁾ Por. § 10 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 90, poz. 1006).

²⁰⁾ Por. art. 13 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.), zwanej dalej również „ustawą o drogach publicznych” – w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2001 r.

Opłaty za parkowanie stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczonych na utrzymanie dróg.²¹

Rada Ministrów określiła szczegółowe zasady wprowadzania tych opłat, organy właściwe do ustalania stawek opłat i do ich pobierania z uwzględnieniem: kategorii pojazdów, czasu parkowania i organizacji ruchu lokalnego.²²

Opłaty, o których mowa, mogą być wprowadzane na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych bądź realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności obszaru dla tych pojazdów lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.²³

Obszary charakteryzujące się znacznym deficytem miejsc postojowych określa organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, w uzgodnieniu z zarządcą drogi.²⁴ Na obszarach parkowania płatnego wyznacza się miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne, mające trudności w poruszaniu się - stosownie do przepisów o znakach i sygnałach drogowych.²⁵

Opłaty wprowadza i ustala sposób ich pobierania rada miasta (gminy) - na wniosek zarządu miasta (gminy), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, a w m. st. Warszawie - właściwe rady gmin, po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem. Gdy wniosek dotyczy dróg, dla których zarząd miasta nie jest zarządcą, wniosek powinien być uzgodniony z zarządcą tych dróg.²⁶

Rada miasta (gminy) na wniosek zarządu miasta (gminy), zaopiniowany przez organy zarządzające ruchem, ustala także stawki opłat. W m. st. Warszawie – stawki te ustalają właściwe rady gmin, po uzyskaniu opinii organu zarządzającego ruchem.²⁷

Stawki opłat mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania i kategorii pojazdów, z możliwością progresywnego ich narastania z upływem czasu parkowania. Stawką podstawową jest opłata za jedną godzinę parkowania, lecz dla niektórych użytkowników drogi może być ustalana zerowa stawka opłaty.²⁸ Mogą również być wprowadzone opłaty abonamentowe, z możliwością zastosowania bonifikaty w stosunku do opłat jednorazowych.²⁹

Opłaty mogą być pobierane za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonym miejscu w określone dni, w określonych godzinach lub całodobowo, a

²¹ Tamże – art. 40a.

²² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608). Zostało ono wydane na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych.

²³ Tamże - § 2 ust. 1.

²⁴ Tamże - § 2 ust. 2.

²⁵ Tamże - § 2 ust. 3.

²⁶ Tamże - § 3.

²⁷ Tamże - § 4 ust. 1.

²⁸ Tamże - § 4 ust. 2 i 3.

²⁹ Tamże - § 5.

także za zastrzeżenie wydzielonego stanowiska postojowego (tzw. koperty) na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.³⁰

Opłaty pobierają oraz kontrolują ich uiszczanie właściwe zarządy dróg, które mogą do tych czynności upoważnić inne jednostki organizacyjne.³¹

W razie stwierdzenia niewniesienia opłaty za parkowanie, można było pobierać opłatę podwyższoną, nie wyższą jednak niż dziesięciokrotność stawki podstawowej, a jej wysokość ustalała rada miasta lub gminy.³²

Do dochodzenia opłat mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.³³

Przed 1 lipca 2000 r.³⁴ zasady wprowadzania opłat za parkowanie różniły się następująco od zasad obecnie obowiązujących:

- do obszarów charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych zaliczano centrum i strefę przyległą w miastach o zaludnieniu powyżej 100 tys. mieszkańców oraz centrum miast do 100 tys. mieszkańców; w miastach z wyodrębnionymi dzielnicami administracyjnymi dotyczyło to każdej dzielnicy;³⁵
- organem właściwym do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drodze publicznej był organ zarządzający ruchem na tej drodze, który opłaty wprowadzał w porozumieniu z zarządem drogi, po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu terytorialnego;³⁶
- organ zarządzający ruchem, po zasięgnięciu opinii zarządu drogi, określał także stawki opłat za parkowanie jednolite dla poszczególnych miast, z tym, że maksymalne stawki, stanowiące równowartość ceny detalicznej określonej ilości etyliny o najwyższej liczbie oktanowej, obowiązujące na terenie województwa, ustalał właściwy wojewoda;³⁷
- przepisy rozporządzenia³⁸ nie określały zasad pobierania opłaty podwyższonej w przypadku stwierdzenia niewniesienia opłaty za parkowanie.³⁹ Nie przewidywały także możliwości scedowania przez zarząd drogi na inne jednostki organizacyjne

³⁰ Tamże - § 6.

³¹ Tamże - § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1.

³² Tamże - § 7 ust. 2 i 3. Zaznaczyć należy, że art. 99 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371) wprowadził m.in. zmiany w art. 13 ustawy o drogach publicznych. W związku z tym z dniem 1 stycznia 2002 r. likwidacji uległa opłata podwyższona. Zastąpi ją kara pieniężna w wysokości 50 zł, którą będzie mógł nałożyć zarządca drogi.

³³ Tamże - § 8 ust. 3.

³⁴ Rozporządzenie w sprawie wprowadzania opłat za parkowanie weszło w życie z dniem 1 lipca 2000 r. Do czasu wprowadzenia opłat na zasadach wynikających z tego rozporządzenia pozostawały w mocy zasady określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 89, poz. 416). Rozporządzenie to, wydane na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, weszło w życie 9 września 1994 r. .

³⁵ Por. § 1 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

³⁶ Tamże - § 3.

³⁷ Tamże - § 5 ust. 1 i 2.

³⁸ Por. przypis 32.

³⁹ Mimo, iż od 1 stycznia 1999 r. istniała podstawa prawna do pobierania opłat podwyższonych – por. art. 13 ust. 2a ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2001 r.).

uprawnień do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania.

1.2. Podział kompetencji w sferze wprowadzania i pobierania opłat

Do 30 czerwca 2000 r. organem właściwym do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drodze publicznej był organ zarządzający ruchem na tej drodze, a obecnie opłaty te wprowadza rada miasta (gminy).

Przed 1 stycznia 1999 r. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zarządzał ruchem na autostradach i drogach ekspresowych, a wojewodowie na pozostałych.⁴⁰ Wojewoda mógł powierzyć prowadzenie niektórych spraw z zakresu swoich właściwości organom gminy położonej na terenie województwa, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na obszarze województwa.⁴¹

W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 22 lutego 2000 r.⁴² ruchem na drogach krajowych zarządzał Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Miał on prawo przekazać, w drodze rozporządzenia, kompetencje w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa lub państwowej jednostce organizacyjnej, lecz tego nie uczynił. Marszałek województwa zarządzał ruchem na drogach wojewódzkich, a starosta na drogach powiatowych i gminnych.

Od 23 lutego 2000 r.⁴³ ruchem na drogach krajowych zarządza Generalny Dyrektor Dróg Publicznych,⁴⁴ na drogach wojewódzkich – marszałek województwa,⁴⁵ a na drogach powiatowych i gminnych – starosta.⁴⁶ Zaznaczyć jednak należy, że na wszystkich drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w m. st. Warszawie, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, ruchem zarządza prezydent miasta.⁴⁷ Generalny Dyrektor Dróg Publicznych może powierzyć zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa.⁴⁸

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej określił szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach.⁴⁹ Zgodnie z nimi działania i czynności w zakresie wprowadzania oznakowania pionowego i poziomego, urządzeń bezpieczeństwa ruchu, a także działania systemowe w zakresie organizacji ruchu na drogach, dotyczące

⁴⁰ Por. art. 10 Prawa o ruchu drogowym – w ówczesnym jego brzmieniu.

⁴¹ Por. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 ze zm.).

⁴² Por. art. 10 Prawa o ruchu drogowym, w ówczesnym jego brzmieniu.

⁴³ Tamże - art. 10. Został on zmieniony przez art. 42 pkt 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136).

⁴⁴ Tamże – art. 10 ust. 3.

⁴⁵ Tamże – art. 10 ust. 4.

⁴⁶ Tamże – art. 10 ust. 5.

⁴⁷ Tamże – art. 10 ust. 6.

⁴⁸ Tamże – art. 10 ust. 8.

⁴⁹ W badanym okresie obowiązywały kolejno rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej: z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 97, poz. 485 ze zm.) - wydane na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.), z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 66, poz. 748) - wydane na podstawie art. 10 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym oraz z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 90, poz. 1006) - wydane na podstawie art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym.

również wyznaczania miejsc i określenia sposobów oraz warunków parkowania pojazdów, podejmowane są na podstawie opracowanego przez inwestora, zarząd drogi, lub organ zarządzający ruchem projektu organizacji ruchu lub zmian tej organizacji, zatwierdzonego przez właściwy organ zarządzający ruchem. Zadania techniczne związane z organizacją ruchu na drogach, polegające w szczególności na umieszczaniu i utrzymaniu znaków drogowych, powinien natomiast wykonywać zarząd drogi, na podstawie zatwierdzonego projektu organizacji ruchu – pod nadzorem organu zarządzającego ruchem.

Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg. Zarządcami tymi są dla dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – zarząd gminy.⁵⁰ Jednakże w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta. W granicach m. st. Warszawy zarządcą dróg krajowych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), wojewódzkich i powiatowych - jest natomiast, od 1 stycznia 2001 r., zarząd m. st. Warszawy.⁵¹

Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumień.⁵²

Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu, radę miasta stołecznego Warszawy lub radę gminy.⁵³ Zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta, urzędu m. st. Warszawy lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.⁵⁴

Jeżeli zarząd drogi nie został utworzony, jego zadania wykonuje zarządca.

Przed 1 stycznia 1999 r. zarządem drogi była jednostka organizacyjna prowadząca działalność na drogach publicznych.⁵⁵

Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach i jego kontrolowanie należą do zadań Policji.⁵⁶ Strażnicy straży gminnych (miejskich) mogą wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do

⁵⁰ Por. art. 19 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten obowiązuje od dnia 1 stycznia 1999 r.

⁵¹ Tamże – art. 19 ust. 6. Przepis ten został dodany przez art. 15 pkt 10 lit. d ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136).

⁵² Tamże - art. 19 ust. 4.

⁵³ Tamże - art. 21 ust. 1. Przepisy określające organy uprawnione do utworzenia zarządu drogi obowiązują od 23 lutego 2000 r.

⁵⁴ Tamże - art. 21 ust. 1a. Przepis ten obowiązuje od 23 lutego 2000 r. Dodany został przez art. 15 pkt 12 lit. a ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

⁵⁵ W zakresie określonym ustawą o drogach publicznych - por. art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy, w obowiązującym wówczas brzmieniu.

⁵⁶ Por. art. 129 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

uczestników ruchu naruszających przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdów.⁵⁷ Wykonując te zadania funkcjonariusze są upoważnieni⁵⁸ do nakładania grzywny w formie mandatu za niezastosowanie się kierowcy do znaku drogowego,⁵⁹ w tym znaku informującego o obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej.

Zarówno policjanci, jak i strażnicy straży gminnych, są uprawnieni do blokowania kół pojazdu pozostawionego w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz pojazd nie utrudnia ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu.⁶⁰

Nie wniesione przez kierowców opłaty za parkowanie pojazdów na drogach publicznych są egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej.⁶¹

1.3. Przepisy regulujące zasady parkowania

Zatrzymanie i postój pojazdu są dozwolone tylko w miejscu i w warunkach, w których nie powoduje to zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia.⁶² Kierujący pojazdem jest obowiązany stosować sposób zatrzymania lub postoju wskazany znakami drogowymi.⁶³

Postój to unieruchomienie pojazdu nie wynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę.⁶⁴ Dopuszcza się postój na chodniku pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej nie przekraczającej 2,5 t pod warunkiem, że na danym odcinku jezdni nie obowiązuje zakaz zatrzymania lub postoju, szerokość chodnika pozostawionego dla pieszych nie utrudni im ruchu i jest nie mniejsza niż 1,5 m, pojazd umieszczony przednią osią na chodniku nie tamuje ruchu pojazdów na jezdni.⁶⁵

Postój pojazdu jest zabroniony m.in.: w odległości mniejszej niż 10 m od przejazdu lub skrzyżowania, na przejściu dla pieszych, przejeździe dla rowerzystów, w odległości mniejszej niż 10 m przed przejściem dla pieszych lub przejazdem dla rowerzystów, na poboczu jezdni obok linii ciągłej wyznaczającej krawędź jezdni, w

⁵⁷ Por. § 10 i § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 53, poz. 563). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 131 ust.1 Prawa o ruchu drogowym

⁵⁸ W badanym okresie: policjanci – na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 września 2000 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które policjanci są upoważnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego, oraz wysokości mandatów karnych nakładanych przez policjantów za poszczególne rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 88, poz. 987), natomiast strażnicy – na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 1997 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze straży gminnych (miejskich) upoważnieni są do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego, oraz zasad i sposobu wydawania upoważnień (Dz. U. Nr 124, poz. 794).

⁵⁹ Por. art. 92 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.).

⁶⁰ W badanym okresie: policjanci - na podstawie art. 129 ust. 2 pkt 14 Prawa o ruchu drogowym, natomiast strażnicy - na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie usuwania pojazdów i blokowania ich kół (Dz. U. Nr 5, poz. 64).

⁶¹ Por. - ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j. t. Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 50, poz. 510).

⁶² Por. art. 46 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

⁶³ Tamże – art. 46 ust. 4.

⁶⁴ Tamże – art. 2 pkt 30.

⁶⁵ Tamże – art. 47.

odległości mniejszej niż 10 m od przedniej strony znaku lub sygnału drogowego, jeżeli zostałyby one zasłonięte przez pojazd, w odległości mniejszej niż 15 m od słupka lub tablicy oznaczającej przystanek, a na przystanku z zatoką - na całej jej długości, na drodze (ścieżce) dla rowerów, w miejscu utrudniającym wjazd lub wyjazd, w szczególności do i z bramy, garażu, parkingu lub wnęki postojowej, w miejscu utrudniającym dostęp do innego, prawidłowo zaparkowanego pojazdu lub wyjazd tego pojazdu, przed i za przejazdem kolejowym, po obu stronach drogi, na odcinku od przejazdu kolejowego do słupka wskaźnikowego z jedną kreską, w strefie zamieszkania w innym miejscu, niż wyznaczone dla tego celu.⁶⁶

Z parkowaniem samochodów na chodnikach związany jest przepis stanowiący, że kierującemu pojazdem zabrania się jazdy wzdłuż po chodniku lub przejściu dla pieszych.⁶⁷

Znak D-18 „parking” oznacza miejsce przeznaczone na postój pojazdów. Pod tym znakiem może być umieszczana tabliczka T-30 wskazująca sposób ustawienia pojazdu względem krawędzi jezdni. Znak D-18a „parking - miejsce zastrzeżone” oznacza miejsce przeznaczone na postój pojazdu uprawnionej osoby. Umieszczona pod znakiem D-18 lub D-18a tabliczka T-29 informuje o miejscach przeznaczonych dla pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne, mające trudności w poruszaniu się.⁶⁸

Znak D-44 „strefa parkowania” oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu pobierana jest opłata i w strefie tej zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty, z wyjątkiem postoju pojazdów należących do osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty oraz postoju pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach. Parkowanie w takiej strefie bez wniesienia stosownej opłaty stanowi naruszenie obowiązku przestrzegania znaków drogowych i może zostać ukarane grzywną w postaci mandatu. Znak D-45 „koniec strefy parkowania” oznacza wyjazd z takiej strefy.⁶⁹

Przed 1 lipca 1999 r. obowiązujące wówczas przepisy⁷⁰ nie przewidywały znaków drogowych oznaczających obszary parkowania płatnego.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

2.1. Opłata za parkowanie pojazdów na drogach publicznych jest opłatą administracyjną.⁷¹ Kierowca ma obowiązek uiszczenia opłaty w obszarze jej

⁶⁶ Tamże – art. 49.

⁶⁷ Tamże – art. 26 ust. 3 pkt. 2.

⁶⁸ Por. § 52 rozporządzenia Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 58, poz. 622 ze zm.). Zostało ono wydane na podstawie art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Weszło w życie z dniem 1 lipca 1999 r.

⁶⁹ Tamże - § 58 ust. 4, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2000 r. Przepis ten został zmieniony przez § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 72, poz. 850). Przed tym dniem nie zawierał on zakazu postoju w strefie parkowania bez wniesienia opłaty.

⁷⁰ Por. rozporządzenia Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 11 stycznia 1993 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 32, poz. 145 ze zm.).

⁷¹ Podstawą prawną nakładania tych opłat jest ustawa o drogach publicznych.

obowiązywania. Poza prawem zaparkowania kierujący pojazdem nie uzyskuje innych uprawnień. Opłata nie stanowi wynagrodzenia za wykonanie usługi parkingowej, w szczególności zaparkowany pojazd nie jest dozorowany.

Opłata może być pobierana tylko za parkowanie pojazdów na obszarze zaliczającym się do drogi publicznej, a więc może to być jezdnia, plac, wydzielony parking, chodnik, zatoka itp. Drogami publicznymi są drogi zaliczone do jednej z następujących kategorii dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii, co te drogi.

2.2. Opłaty, o których mowa wyżej, mogą być wprowadzane zarówno na ulicach, jak i na drogach pozamiejskich, na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu. Celem zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych bądź realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności obszaru dla użytkowników pojazdów prywatnych i wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Opłaty za parkowanie na drogach publicznych mógł, od maja 1990 r. do lipca 2000 r., na wniosek zarządu drogi wprowadzić wojewoda lub organ przez niego upoważniony. Od 1 lipca 2000 r. organem uprawnionym do ich wprowadzenia jest rada gminy (miasta). Organ wprowadzający opłaty określa również ich wysokość oraz sposób pobierania: za pomocą parkometrów, w drodze zakupu biletu opłaty w punkcie sprzedaży lub w drodze inkasa wykonywanego przez upoważnionych pracowników itp.

2.3. Opłaty za parkowanie mogą pobierać zarządy dróg, lub inne jednostki organizacyjne⁷² z upoważnienia zarządu dróg. Zarządem drogi jest jednostka organizacyjna powołana przez zarządcę drogi w celu wykonywania jego obowiązków. Zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg.

Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, natomiast zarządcami pozostałych kategorii dróg są organy wykonawcze odpowiednich szczebli samorządu terytorialnego. Z tym, że w granicach miast na prawach powiatu zarząd miasta jest zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. W Warszawie zarząd miasta jest zarządcą dróg krajowych,⁷³ wojewódzkich i powiatowych.

2.4. Sposób organizacji płatnych miejsc parkingowych na drogach publicznych określa, na wniosek zarządu drogi, organ zarządzający ruchem.⁷⁴ Ruchem na drogach krajowych zarządza Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, na drogach wojewódzkich – marszałkowie województw oraz starostowie na drogach powiatowych i gminnych. W miastach na prawach powiatu i w Warszawie ruchem na wszystkich drogach⁷⁵ zarządzają prezydenci miast.

⁷² Poczynając od 1 lipca 2000 r.

⁷³ Z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

⁷⁴ Zgodnie z Prawem o ruchu drogowym.

⁷⁵ Z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

2.5. Opłaty za parkowanie stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg przeznaczonych na utrzymanie dróg.

Wprowadzenie płatnego parkowania na drogach publicznych służyć powinno zarówno usprawnieniu ruchu samochodowego i poprawie jego bezpieczeństwa, jak też jest sposobem pozyskiwania dodatkowych środków na utrzymanie dróg.

Decyzje o wprowadzeniu opłat podejmują samodzielnie poszczególne gminy. Opłaty pobierane są zarówno w dużych miastach, jak i niewielkich miejscowościach. W niektórych miejscowościach opłaty parkingowe obowiązują tylko w sezonie turystycznym.

2.6. W październiku 2000 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uważając, że sposób upoważnienia rad gmin do wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych narusza postanowienia Konstytucji RP wystąpił⁷⁶ do Ministra Infrastruktury o podjęcie działań zmierzających do takiej zmiany przepisów dotyczących opłat drogowych za parkowanie aby były zgodne z przepisami ustawy zasadniczej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, delegacja zawarta w art.13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych zobowiązuje Radę Ministrów jedynie do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad wprowadzania opłat, organu właściwego do ustalania stawek opłat i organu właściwego do ich pobierania. Tymczasem Rada Ministrów w § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych wskazała organy, do których kompetencji należy wprowadzenie wspomnianych opłat – tym samym nastąpiło naruszenie art. 92 ust 1 Konstytucji RP. Do wprowadzania tych opłat oraz ustalania ich stawek upoważnione zostały rady miast (gmin), a tym samym do stanowienia przepisów prawa miejscowego, mimo iż art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego mogą stanowić przepisy prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Minister Infrastruktury poinformował⁷⁷ Rzecznika Praw Obywatelskich o przygotowywaniu stosownych zmian ustawy oraz kwestionowanego rozporządzenia Rady Ministrów, które powinny zostać dokonane w 2002 r.

W styczniu 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie rozpatrując skargi obywateli dotyczące zasad pobierania opłat parkingowych powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją podstaw prawnych wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych i w związku z tym postanowił skierować w tej sprawie pytanie do Trybunału Konstytucyjnego.

NSA powziął wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten dał bowiem upoważnienie Radzie Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady wprowadzania płatnego parkowania, a Konstytucja w art. 217 mówi, że

⁷⁶ Pismo RPO/352031/00/X/TS z dnia 31 października 2001 r.

⁷⁷ Pismo Nr TR1d-029-94/01 z dnia 6 grudnia 2001 r.

nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych następuje w drodze ustawy.

2.7. W celu zapewnienia reprezentatywności ustaleń kontroli przyjęto zasadę przeprowadzania kontroli zarówno w miastach funkcjonujących na prawach powiatu, jak i w małych miastach (gminach) lub miejscowościach posiadających walory turystyczne i uzdrowiskowe.

Kontrolą objęto urzędy miast oraz w miarę potrzeby inne jednostki organizacyjne (zarządy dróg i inne, jeżeli pobierały opłaty parkingowe).

2.8. Według danych uzyskanych w czasie kontroli, w badanym okresie - lata 1999-2001 (3 kwartały) - w 26 miejscowościach, w których przeprowadzono kontrole, pobrano następujące kwoty opłat parkingowych:

<i>L.p.</i>	<i>Miejscowość</i>	<i>Kwota pobranych opłat (w tys. zł)</i>	<i>L.p.</i>	<i>Miejscowość</i>	<i>Kwota pobranych opłat (w tys. zł)</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1	Augustów	60,9	14	Opole	727,3
2	Białystok	2.251,8	15	Paczków	82,4
3	Brodnica	712,0	16	Piotrków Tryb.	368,8
4	Jelenia Góra	1.206,6	17	Płock	148,8
5	Kielce	893,2	18	Radom ⁷⁹	x
6	Kościan	217,9	19	Sandomierz	246,5
7	Krosno	397,9	20	Siedlce	202,8
8	Leszno	1.091,7	21	Sopot	224,0
9	Łódź	2.210,1	22	Strzyżów	30,5
10	Mikolajki	60,8	23	Szczecin	12.165,0
11	Milicz	10,6	24	Toruń	1173,3
12	Myślibórz	83,1	25	Warszawa	83.381,2
13	Olsztyn	4.335,7	26	Zielona Góra	3.979,1
	Razem:	x			113.237,3

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Legalność wprowadzenia płatnego parkowania

W 22 miastach (spośród 26 skontrolowanych) opłaty parkingowe wprowadzono z naruszeniem prawa.

⁷⁹ W zestawieniu nie wykazano wpływów uzyskanych w Radomiu, ze względu na niemożność ostatecznego określenia ich kwoty. Do czasu zakończenia kontroli miejscowy zarząd dróg nie zakończył bowiem zwracania właścicielom samochodów nielegalnie pobranych opłat za parkowanie.

W 11 miastach (42,3 %) opłaty parkingowe zostały wprowadzone przez organy do tego nieuprawnione, a więc opłaty te pobierano nielegalnie. Jeszcze w czasie trwania kontroli w 5 miastach płatne parkowanie funkcjonowało na podstawie przepisów wydanych przez nieuprawniony organ. Sytuację taką stwierdzono w Płocku, Toruniu, Siedlcach, Sopocie i Zielonej Górze.

Siedlce. *Opłaty parkingowe są pobierane na podstawie uchwały Rady Miasta z 1996 r., tj. podjętej w czasie gdy uprawnienie do wprowadzania takich opłat posiadał wyłącznie Wojewoda Siedlecki. Zarząd Miasta nie podejmował, do czasu zakończenia kontroli, działań zmierzających do usunięcia istniejącego naruszenia prawa, mimo iż od 1998 r. dysponował sporządzoną przez radcę prawnego Urzędu Miasta opinią wskazującą, że Rada Miasta nie była właściwym organem dla ustalenia obszarów płatnego parkowania oraz wysokości opłat parkingowych.*

Sopot. *Opłaty za parkowanie pobierane były na podstawie uchwały Rady Miasta z 1993 r., tj. podjętej w czasie, gdy organem uprawnionym do wprowadzenia takich opłat był wyłącznie Wojewoda Gdański, jako organ zarządzający ruchem na drogach leżących w obrębie Sopotu. Ponadto Rada Miasta, bez prawnych podstaw, wprowadziła wspomnianą uchwałę opłaty za prawo wjazdu do niektórych części miasta⁸⁰.*

W innych 11 miastach (w których płatne parkowanie funkcjonowało na podstawie prawa miejscowego ustanowionego przez uprawniony organ) opłaty parkingowe bezprawnie pobierano od kierowców parkujących pojazdy w miejscach nie wchodzących w obręb pasa drogowego lub na drogach nie należących do dróg publicznych.⁸¹

Brodnica. *Strefa parkowania płatnego obejmowała m.in. 3 wydzielone parkingi leżące poza pasem drogowym oraz 6 ulic nie będących drogami publicznymi.*

Kielce. *W strefie parkowania płatnego znajdowały się drogi nie tylko nie zaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych, ale nie mające nawet charakteru ulic (nie posiadające nazw).*

Milicz. *Znaczna część miejsc postojowych (29%), na których pobierano opłaty parkingowe, znajdowała się na działce leżącej poza obrębem pasa drogowego.*

Sandomierz. *Pobierano opłaty za parkowanie na 6 ulicach nie zaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych.*

Szczecin. *Do strefy płatnego parkowania zaliczono 2 ulice nie należące do żadnej z kategorii dróg publicznych.*

Warszawa Centrum. *Rada Gminy w uchwałach wprowadzających opłaty parkingowe⁸² nie określiła obszaru, na którym opłaty te obowiązują.*

⁸⁰ Przepis art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o drogach publicznych zezwalający na pobieranie opłat drogowych za wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej wszedł w życie z dniem 23 lutego 2000 r.

⁸¹ Por. art. 13 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten zezwala na pobieranie opłat drogowych tylko za korzystanie z dróg publicznych.

⁸² Uchwały w sprawie: przyjęcia regulaminu funkcjonowania Strefy Parkowania Płatnego Niestrzeżonego, wprowadzenia zasad naliczania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w obszarze tej Strefy oraz wprowadzenia stawek tych opłat.

Na potencjalnie negatywne skutki wprowadzenia opłat parkingowych na drogach innych, niż publiczne wskazuje przykład **Radomia**.

Mieszkańcy tego miasta złożyli w Naczelnym Sądzie Administracyjnym skargę, wnosząc o unieważnienie uchwały Zarządu Miasta o wprowadzeniu opłat parkingowych, w której do obszaru płatnego parkowania zaliczono także ulice nie mające prawnego statusu drogi publicznej. Sąd po rozpatrzeniu sprawy w 2000 r. uznał, iż zaskarżona uchwała dotknięta jest wadą prawną skutkującą nieważnością uchwały, gdyż została wydana z naruszeniem przepisów prawa. W związku z wyrokiem Sądu, w Radomiu nie tylko odstąpiono od pobierania opłat za parkowanie, ale również dokonano – na wniosek zainteresowanych kierowców – zwrotu pobranych opłat. Suma zwrotów dokonanych do czerwca 2001 r. (wraz z odsetkami) przekroczyła 46 tys. zł.

Poza opłatami parkingowymi wprowadzane były też, bez stosownego upoważnienia, inne opłaty. W 7 miastach (26,9%) wprowadzono opłaty za wydanie tzw. „identyfikatora” dla właścicieli samochodów – osób niepełnosprawnych lub zamieszkujących bądź pracujących w obrębie obszarów obowiązywania tych opłat.

***Warszawa.** Dla mieszkańców obszarów objętych opłatami za parkowanie wprowadzono karty identyfikacyjne pojazdów. Wydanie karty przez eksploatującą system parkowania płatnego Spółkę z o.o. WAPARK uzależniono od wniesienia „opłaty manipulacyjnej”.*

***Olsztyn.** Uchwała Rady Miejskiej z grudnia 2000 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Olsztynie zawiera pozycję: „Za roczny identyfikator dla mieszkańca w obrębie dla danego sektora - 24 zł”*

W 16 (61,5%) z 26 miast, w których przeprowadzono kontrole, wprowadzenie opłat nie zostało poprzedzone określeniem przez organ zarządzający ruchem drogowym obszarów znacznego deficytu miejsc postojowych.⁸³ Podstawowym kryterium ich wprowadzenia był aspekt finansowy.

***Augustów.** Uzasadnieniem dla ustalenia obszaru płatnego parkowania była możliwość uzyskania środków na bieżące utrzymanie dróg i zatrudnienie osób bezrobotnych do obsługi miejsc parkingowych.*

***Leszno.** Jedyne kryterium wprowadzenia opłat była, jak wynika z uzasadnienia do uchwał wprowadzających opłaty, możliwość pozyskania przez Miasto dodatkowych środków.*

W 12 miastach (46,2% z 26 skontrolowanych) miejsca postojowe w obszarach płatnego parkowania wyznaczono bez sporządzenia projektów organizacji ruchu.⁸⁴

⁸³ Obowiązek ten wynikał z rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. i 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

⁸⁴ W badanym okresie obowiązywały kolejno rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia: 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 97, poz. 485 ze zm.), 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 66, poz. 748) oraz z 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. Nr 90, poz. 1006). Porównaj również przypis 46. Projekt organizacji ruchu stanowi podstawę wszelkich czynności w zakresie organizacji ruchu na drogach, również wyznaczania miejsc i określania warunków parkowania pojazdów.

Było to główną przyczyną ujawnionych w 14 miastach (53,8%) nieprawidłowości, polegających na wyznaczeniu lub oznakowaniu miejsc płatnego parkowania z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.⁸⁵

W 6 miastach (23% z 26 miast) nie oznaczono wszystkich lub niektórych granic obszaru płatnego parkowania znakami drogowymi: D-44 „strefa parkowania” i D-45 „koniec strefy parkowania”. Zauważyć należy, że brak takiego oznakowania mógł skutkować uzasadnioną odmową wniesienia opłaty przez kierowcę zaparkowanego samochodu, gdyż tylko znak D-44 jest znakiem informującym kierowcę, iż wjeżdża do strefy, w której zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty. Nieprawidłowości tego rodzaju stwierdzono w Augustowie, Jeleniej Górze, Mikołajkach, Sandomierzu, Szczecinie, Toruniu.

Innego rodzaju nieprawidłowości polegały na wyznaczaniu stanowisk parkingowych w sposób powodujący zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (niezgodny z przepisami Prawa o ruchu drogowym) oraz niedokładnościach w oznakowaniu stanowisk.

***Leszno.** Część stanowisk płatnego parkowania (14%) wyznaczono w odległości mniejszej niż 10 m przed skrzyżowaniem bądź przejściem dla pieszych, stwarzając tym samym zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸⁶. Wyznaczając płatne miejsca postojowe kierowano się cyt. „... zasadą wyznaczenia jak największej ilości tych miejsc”.*

***Łódź.** W czasie kontroli stwierdzono nieprawidłowe określenie sposobu parkowania znakami drogowymi. Według znaku pionowego parkowanie dozwolone było tylko na jezdni, a według oznaczenia poziomego – zarówno na jezdni, jak i chodniku.*

W trakcie kontroli nie stwierdzono naruszenia, poza jednym przypadkiem (Siedlce), przy wprowadzaniu opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych obowiązku wyznaczenia miejsc parkingowych dla pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne.

3.2. Egzekwowanie opłat za parkowanie

3.2.1. W 20 miastach (76,9% spośród 26 skontrolowanych) pobieranie opłat za parkowanie na drogach publicznych zlecono podmiotom niepublicznym – osobom prawnym i fizycznym. Jednakże aż w 12 miastach (46,2%) pobieranie opłat zostało zlecone przedsiębiorcom bez podstawy prawnej.⁸⁷

***Płock.** Opłaty inkasował przedsiębiorca na podstawie umowy zawartej w 1999 r. z Zarządem Miasta. Zarząd Miasta bezprawnie został stroną umowy, gdyż nie wykonywał funkcji zarządu dróg. Rada Miasta powołała bowiem w*

⁸⁵ Por. - Prawo o ruchu drogowym oraz § 52 oraz § 58 ust. 4, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2000 r., rozporządzenia Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 58, poz. 622 ze zm.).

⁸⁶ Por. art. 49 ust. 1 pkt. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁸⁷ Por. § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wprowadzania opłat za parkowanie. Opłaty winien pobierać zarząd dróg, który dopiero od 1 lipca 2000 r. mógł do tego upoważnić inne podmioty.

1994 r. Miejski Zarząd Dróg, jako jednostkę organizacyjną do wykonywania funkcji zarządu dróg na terenie miasta.

Warszawa. Władze miasta zawarły w 1998 r. z Warszawskim Przedsiębiorstwem Kontroli Parkingu Ulicznego WAPARK Spółka z o.o. umowę w sprawie zorganizowania, wdrożenia i eksploatacji „Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego”, bezprawnie cedując na Spółkę uprawnienia do pobierania opłat. W tym czasie funkcję zarządu dróg gminnych wykonywały zarządy poszczególnych gmin warszawskich, a Zarząd Dróg Miejskich zarządzał pozostałymi kategoriami dróg w Stolicy.

Umowy, na podstawie których przedsiębiorcy pobierali opłaty za parkowanie samochodów, nie były korzystne dla zarządców dróg i nie chroniły ich interesów finansowych. W połowie ze wspomnianych 20 miast zarządy dróg otrzymywały ryczałty w stałej wysokości od jednostek pobierających opłaty. Kwoty ryczałtów były niewspółmiernie niskie wobec przychodów osiąganych przez jednostki inkasujące opłaty.

Krosno. W latach 1999-2000 przedsiębiorcy pobierający opłaty parkingowe uzyskiwali przychód równy kwocie miesięcznego ryczałtu (12 tys. zł) już wtedy, gdy średnie dzienne zapelnienie miejsc parkingowych kształtowało się na poziomie od 10% do 15%.

Leszno. W badanym okresie za parkowanie pojazdów pobrano 2.090 tys. zł. Z kwoty tej zarządca dróg w postaci ryczałtu otrzymał 1,1 mln zł, a dochód brutto przedsiębiorców inkasujących opłaty wyniósł 535 tys. zł.

Łódź. Kwoty ryczałtów wnoszonych przez przedsiębiorców odpowiadały średniemu obciążeniu jednego miejsca parkingowego kwotą od 2,60 zł do 3,30 zł za jeden dzień. Pobierane przez nich opłaty wynosiły natomiast 0,90 zł za pierwszą godzinę i 1,30 zł - za każdą następną rozpoczętą godzinę parkowania.

Strzyżów. Zarząd Gminy w badanym okresie otrzymał w formie ryczałtu 38,7% sumy opłat pobranych przez podmiot inkasujący je w imieniu gminy.

W pozostałych 10 miastach zarządy dróg zawarły umowy, według których otrzymywały kwoty stanowiące od 5% do 60% całości opłat zainkasowanych przez jednostki upoważnione do ich pobierania. Wspomniane umowy również nie chroniły interesów ekonomicznych zarządów dróg. Ustalono bowiem, że zarządy dróg nie zapewniały sobie w umowach zawartych z podmiotami upoważnionymi do inkasowania opłat możliwości przeprowadzania kontroli rzetelności ich pobierania i rozliczania, bądź postanowienia umów były nieprecyzyjne.

Opole. Spółka pobierająca opłaty należną sobie prowizję wyliczała zgodnie z umową od zysku planowanego, a nie faktycznego. Z tego tytułu zarząd dróg otrzymał w badanym okresie wpływy niższe o 38,9 tys. zł.

Brodnica. Gmina miała, według umowy, otrzymywać 39% kwoty pobranej przez przedsiębiorcę inkasującego opłaty. Urząd Miasta nie posiadał jednak informacji o przychodach przedsiębiorcy, gdyż umowa nie zawierała zapisów umożliwiających Urzędowi wykonywanie kontroli, m.in. w zakresie sprzedaży abonamentów parkingowych oraz sposobu naliczania i egzekwowania opłat podwyższonych.

Zarządy dróg nie dokonywały zmian lub wypowiedzenia umów z podmiotami

upoważnionymi do pobierania opłat, mimo posiadania informacji wskazujących na nierzetelność ich postępowania.

Sandomierz. Przedsiębiorcy inkasujący opłaty zobowiązani byli do przekazywania określonej procentowo w umowach części pobranych opłat. Wysokość wpływów zarządcy dróg wskazywała, że kierowcy tylko sporadycznie parkowali pojazdy w miejscach obowiązywania opłat. Wg wysokości tych wpływów, w badanym okresie, tzn. przez prawie 3 lata, tylko na jednej ulicy z 8 objętych opłatami miejsca parkingowe były wykorzystywane w ponad 20%, natomiast na 5 ich zajętość kształtowała się na poziomie od 0,3% do 8,8%.

Toruń. Miejski Zarząd Dróg przedłożył w kwietniu 2001 r. Zarządowi Miasta opracowanie, zawierające symulację efektu ekonomicznego przejęcia przez Zarząd pobierania opłat od podmiotów dotychczas inkasujących je na podstawie umów zawartych z Zarządem Miasta. Według tej symulacji, roczny dochód miasta z opłat wyniósłby 2.250 tys. zł zamiast uzyskiwanego dotychczas dochodu w kwocie 480 tys. zł. Zarząd Miasta nie rozpatrzył tej propozycji mimo upływu 5 miesięcy (do czasu zakończenia kontroli).

Piotrków Trybunalski. Zmiana podmiotu inkasującego opłaty przyniosła zarządowi dróg pięciokrotny wzrost wpływów przy niezmienionej liczbie miejsc parkingowych i stawkach opłat.

Większość zarządów dróg nie dysponowała danymi umożliwiającymi przeprowadzenie analizy wysokości przychodów uzyskiwanych z opłat. Tylko w 6 spośród 26 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (23%), wprowadzenie opłat poprzedzone zostało analizą kosztów wprowadzenia i eksploatacji stref objętych opłatami oraz przeprowadzeniem prognozy możliwych do uzyskania wpływów.

Zarządcy dróg nie dokonywali także bieżącej oceny realizacji umów zawartych z podmiotami upoważnionymi do pobierania opłaty. Pozwalało to na uzyskiwanie nienależnych im dochodów. Ustalono, że w 8 miastach, tj. w 40% miast, w których opłaty nie były pobierane bezpośrednio przez zarządy dróg, zarządcy otrzymywali wpływy mniejsze od umownych lub należne im kwoty wpływały ze znacznymi opóźnieniami.

Krosno. Zaległości we wpłatach od przedsiębiorców pobierających z upoważnienia Zarządu Miasta opłaty parkingowe wynosiły 83,5 tys. zł.

Sandomierz. Opłaty za parkowanie na drogach publicznych pobierał w latach 1997-2000 nie posiadając do tego upoważnienia klub sportowy. Uzyskał z tego tytułu przychód w wysokości 266,3 tys. zł, w którym zarząd dróg nie partycypował. Zarząd Gminy do czasu kontroli nie pojął działań w celu wyegzekwowania jej od klubu. Pobieranie opłat przez klub potraktowano bowiem jako ukrytą formę jego dotowania.

Toruń. Zarząd Dróg uzyskał w badanym okresie od podmiotów upoważnionych do inkasowania opłat wpływy niższe od wynikających z umów o 266,5 tys. zł (o 18,5%). Bowiem postanowienia tych umów zarówno w

zakresie terminów wnoszenia wpłat jak i ich wysokości nie były przez Zarząd egzekwowane⁸⁸.

Warszawa. Gmina Warszawa Centrum w latach 1999-2000 otrzymała w terminie odpowiednio 71% i 91,5% należnych jej wpływów z opłat pobranych przez Spółkę WAPARK.

Zielona Góra. Urząd Miasta nie otrzymał w latach 1997-2000 od spółki pobierającej opłaty wpływów w wysokości 156,4 tys. zł, z powodu zaniedbań w rozliczaniu przychodów spółki z tytułu tych opłat. Urząd nie dokonywał rzetelnych rozliczeń mimo otrzymania w 1999 r. stosownego wniosku pokontrolnego od Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Opłaty za parkowanie na drogach publicznych są opłatami drogowymi, przewidzianymi w ustawie o drogach publicznych. Mimo to zarządy miast uznały za właściwe obciążanie ich podatkiem od towarów i usług w stawce 22%, gdyż potraktowały je bezzasadnie jako opłaty za świadczenie usług parkingowych. W 6 miastach (23%) zarządcy dróg uszczuplili w wyniku odprowadzania wspomnianego podatku o 18% wpływy z płatnego parkowania.

Warszawa. Na skutek odprowadzania przez inkasującą opłaty parkingowe Spółkę WAPARK nienależnego podatku od towarów i usług, przychody zarządów dróg przeznaczone na utrzymanie dróg (Zarządu Dróg Miejskich i Gminy Warszawa Centrum) uszczuplone zostały w badanym okresie o 4,5 mln zł.

Skutkiem pobierania opłat za parkowanie przez inne podmioty, zarządy dróg otrzymywały na utrzymanie dróg z tych opłat kwoty pomniejszone zarówno o prowizję jednostek upoważnionych do inkasowania opłat, jak również o podatek od towarów i usług należny od usług inkasa.

3.2.2. Potencjalne dochody zarządów dróg z opłat parkingowych zostały pomniejszone także wskutek niegospodarnych, lub nielegalnych, decyzji organów ustanawiających obowiązek ich wnoszenia.

W 11 miastach (42,3% z 26), w przepisach wprowadzających opłaty niektóre grupy kierowców (oprócz mieszkańców strefy obowiązywania opłat i osób niepełnosprawnych) zostały zwolnione z obowiązku ich wnoszenia lub uzyskały ulgi. Najczęściej przywileje te dotyczyły radnych i pracowników jednostek samorządowych.

*Od opłat parkingowych były zwolnione: w **Łodzi** – samochody radnych oraz posłów i senatorów, **Płocku** – pojazdy radnych i pracowników Urzędu Miasta, **Siedlcach** – pojazdy służbowe jednostek budżetowych, mających siedziby w granicach strefy płatnego parkowania lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie.*

Brodnica i Milicz. *Bezpłatnie mogły parkować (odpowiednio 10 i 30 min.) pojazdy zaopatrzenia.*

Zielona Góra. *Radni Rady Miasta mogli parkować swe samochody na podstawie rocznego abonamentu w cenie 10 zł.*

⁸⁸ Przeciwno 3 pracownikom Zarządu zostały przez NIK skierowane wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kielce. *Oplata za roczny abonament parkingowy dla radnych Rady Miasta, pracowników Urzędu Miasta i gminnych jednostek organizacyjnych ustalona została na 130 zł. Dla pozostałych mieszkańców oplata wynosiła 1,30 zł za godzinę postoju.*

Olsztyn. *Miesięczne abonamenty z 80% bonifikatą mogli nabywać radni samorządów gmin, powiatu i województwa oraz pracownicy Urzędu Miasta i jednostek organizacyjnych Gminy Olsztyn realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Po 5 abonamentów z 50% bonifikatą mogły także zakupić dla swoich pracowników urzędy organów administracji rządowej i samorządowej oraz miejscowe instytucje o charakterze publicznym.*

Warszawa. *Nie pobierano opłat od pojazdów parkujących w strefie płatnego parkowania na około 350 tzw. kopertach wydzielonych w pasie drogi, głównie przed siedzibami ministerstw i urzędów centralnych, gdyż Rada Gminy Warszawa Centrum⁸⁹ nie ustaliła opłaty za zastrzeżenie wydzielonego stanowiska postojowego. Uszczuplenie wpływów z tego tytułu można szacować na ok. 3,6 mln zł w ciągu roku.⁹⁰*

W 13 skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego (50%) stosowane były nielegalne, gdyż nieprzewidziane prawem miejscowym wprowadzającym opłaty za parkowanie, zwolnienia osób lub instytucji od ich wnoszenia.

Jelenia Góra. *Jednostka upoważniona do pobierania opłat wydawała abonamenty uprawniające do bezpłatnego parkowania na podstawie wykazu sporządzanego przez Miejski Zarząd Dróg i Mostów. W 2001 r. wykaz ten zawierał 11 samochodów pracowników wspomnianego Zarządu.*

Krosno. *W czasie oględzin ujawniono miejsca parkingowe oznakowane tabliczkami „dla posiadaczy zezwoleń”. Zarządzenie Prezydenta Krosna wprowadzające opłaty nie przewidywało możliwości udzielania jakichkolwiek zezwoleń.*

Olsztyn. *Bezprawną decyzją wiceprezydenta miasta z obszaru płatnego parkowania zostało wyłączonych 8 stanowisk parkingowych przed Urzędem Wojewódzkim.*

Paczków. *Wprowadzono „Wykaz na korzystanie z parkingu pojazdów zwolnionych z odpłatności wskazanych przez Urząd Miejski” bez danych o dacie i osobie zatwierdzającej, zawierający 23 numery rejestracyjne pojazdów pracowników Urzędu Gminy, radnych, dyrektorów jednostek podległych Urzędowi lub z nim współpracujących.*

Toruń. *Do jednostek budżetowych, które prawem miejscowym są uprawnione do wykupienia ulgowych rocznych abonamentów parkingowych, bezprawnie zaliczono również niektóre inne miejscowe instytucje nie mające tego statusu, np.: Polskie Radio S.A., Toruńska Orkiestra Kameralna, Kuria Diecezjalna, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.*

⁸⁹ Rada Gminy Warszawa Centrum jest organem uprawnionym do wprowadzania tego rodzaju opłat i ustalania ich stawek.

⁹⁰ Według kalkulacji sporządzonej przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, przy opracowywaniu projektu uchwały wprowadzającej takie opłaty. Przyjęto w niej założenie, że stanowisko postojowe zastrzeżone jest na 10 godzin dziennie, przy opłacie wynoszącej 3 zł za godzinę.

W 16 miastach (61,5% z 26 miast) kierowcy uchylający się od opłat nie ponosili z tego tytułu konsekwencji, gdyż właściwe rady nie zastosowały się do przepisów prawa⁹¹ i nie ustaliły stawek opłat podwyższonych, które pobiera się w razie stwierdzenia niewniesienia opłaty.⁹² Sprzyjało to uchylaniu się od wnoszenia opłat. W rezultacie wspomniane zjawisko nasilało się i osiągnęło znaczne rozmiary.

Leszno. W 2000 r. funkcjonariusze Straży Miejskiej ujawnili 2,3 tys. wykroczeń polegających na nieopłaceniu postoju. Do czasu zakończenia kontroli opłaty podwyższonej nie wprowadzono. Utracone wpływy z tego tytułu można oszacować na około 9 tys. zł.⁹³

Siedlce. W badanym okresie Straż Miejska odnotowała 5,2 tys. samochodów, które zaparkowano bez wniesienia stosownych opłat. Do czasu zakończenia kontroli opłaty podwyższonej nie wprowadzono. Utracone wpływy wyniosły ok. 6,2 tys. zł.⁹⁴

Szczecin. W 2000 r. pracownicy jednostki pobierającej opłaty stwierdzili 246,1 tys. przypadków niewniesienia opłaty, a w ciągu 9 miesięcy 2001 r. - 402 tys. tego rodzaju przypadków. Do czasu zakończenia kontroli opłaty podwyższonej nie wprowadzono. Utracone wpływy wyniosły co najmniej 2 mln zł.⁹⁵

Zielona Góra. W okresie 1.01.1999-31.08.2001 spośród udokumentowanych przez służbę parkingową 207.750 przypadków nieopłaconego postoju nie wyegzekwowano opłat w 125.576 przypadkach (60%). Jednakże faktycznie bez wniesienia opłat parkowało jeszcze więcej pojazdów. Kontrolerzy NIK w czasie oględzin miejsc w strefie płatnego parkowania ustalili, że służby parkingowe nie odnotowały nieopłacenia postoju 82% samochodów spośród parkujących bez uiszczenia opłat. Do czasu zakończenia kontroli opłaty podwyższonej nie wprowadzono.

Ustalono, że w 4 z 10 miast, w których wprowadzono opłaty podwyższone, część kierowców, którzy parkowali bez wniesienia opłaty, nie była w ogóle obciążana opłatami podwyższonymi. Sytuacja ta była wynikiem zarówno niepobierania opłat podwyższonych, jak i bezzasadnego anulowania nałożonej opłaty.

Olsztyn. Z wystawionych wezwań o wniesienie opłaty podwyższonej anulowano w 1999 r. 2,7% ogólnej ich liczby, w 2000 r. - 7,2%, zaś w ciągu 9 miesięcy 2001 r. - 2,3%, mimo iż regulamin strefy parkowania nie określał warunków odstąpienia od pobrania opłaty w podwyższonej wysokości.

Strzyżów. Kierowcy parkujący bez wniesienia opłaty parkingowej nie byli obciążani opłatami podwyższonymi, gdyż Urząd Gminy nie upoważnił przedsiębiorców pobierających opłaty do nakładania opłat podwyższonych.

Warszawa. W wyniku oględzin 734 samochodów zaparkowanych w strefie obowiązywania opłat ujawniono, że 306 z nich (42%) nie posiadało biletów opłaty parkingowej lub identyfikatorów zezwalających na parkowanie

⁹¹ § 7 ust. 3 rozporządzenia RM z 27 czerwca 2000 r.

⁹² Opłata podwyższona nie mogła być wyższa od stawki podstawowej, tj. opłaty za jedną godz. parkowania, więcej niż 10 razy.

⁹³ Do wyliczeń przyjęto, iż kierowca zapłaciłby 2 zł stawki podstawowej i równą jej opłatę podwyższoną.

⁹⁴ Do wyliczeń jw. przyjęto stawkę podstawową w wysokości 0,60 zł.

⁹⁵ Do wyliczeń jw. przyjęto stawkę podstawową (do końca I półrocza 2000 r.) w wysokości 1 zł, a następnie 2 zł.

bez jej uiszczenia. Żaden z właścicieli tych pojazdów nie został wezwany do wniesienia opłaty podwyższonej.

Zarządcy dróg nie podejmowali działań windykacyjnych w stosunku do kierowców, którzy nie wnieśli opłat parkingowych, lub podjęli je jedynie wobec nielicznej grupy kierowców. Sytuację tę stwierdzono w 9 miastach (34,6%).

Białystok. *W zbadanym okresie wysłano 4,9 tys. wezwań do kierowców, którzy nie wnieśli opłaty. Wezwania te wystosowano jednak tylko do 13,6% kierowców spośród 36,1 tys., którzy nie wnieśli stosownej opłaty. Postępowanie egzekucyjne wszczęto wobec 193 kierowców. Urząd Miasta zrezygnował tym samym z uzyskania wpływów w wysokości co najmniej 74,8 tys. zł.⁹⁶*

Olsztyn. *W zbadanym okresie działania windykacyjne podjęto w 1999 r. jedynie wobec 1,3 tys. z 22,9 tys. kierowców (5,8%), którzy nie wnieśli opłaty podwyższonej, w 2000 r. - wobec 1,9 tys. z 46,4 tys. (4,2%), a w ciągu 9 miesięcy 2001 r. - wobec 2,8 tys. z 33,9 tys. (8,3%). Urząd Miasta zrezygnował w ten sposób z uzyskania wpływów w wysokości co najmniej 970,8 tys. zł.⁹⁷*

Sandomierz. *W okresie od 20 marca do 23 sierpnia 2001 r. osoby inkasujące opłaty zgłosiły do Urzędu Miasta 196 samochodów zaparkowanych bez wniesienia opłat. Urząd podjął działania windykacyjne jedynie wobec właściciela samochodu, którego zastano 240 razy zaparkowanego bez wniesienia stosownej opłaty. Tym samym Urząd zrezygnował z pozyskania wpływów w wysokości 3,5 tys. zł.*

Szczecin. *Tylko 25% kierowców, którzy otrzymali wezwania do zapłaty za nieopłacony postój, wniosło stosowną opłatę. Wobec pozostałych zarząd dróg nie podejmował dalszych działań windykacyjnych.*

Kierowcy parkujący bez uiszczenia opłaty mogli czynić to faktycznie bezkarnie w miejscowościach innych, niż miejsce zarejestrowania pojazdu. Zarządcy dróg przy podejmowaniu działań windykacyjnych mieli trudności z ustaleniem danych osobowych właścicieli tych samochodów. Zarząd drogi miał zapewniony bezpośredni dostęp do podstawowych danych (nazwisko i adres) niezbędnych dla podjęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego tylko w przypadku samochodów zarejestrowanych w wydziale komunikacji, zlokalizowanym w mieście będącym jego siedzibą. Uzyskanie danych osobowych kierowców pojazdów zarejestrowanych w innym mieście wiązało się z koniecznością prowadzenia przewlekłej korespondencji i niekiedy z ponoszeniem opłat za udostępnienie tych danych. W takiej sytuacji zarządy dróg, nie chcąc ponosić kosztów postępowania windykacyjnego (nie mając pewności jego skuteczności), rezygnowały z jego podjęcia.

Białystok. *Nie ustalono, do czasu zakończenia kontroli, danych osobowych 5,3 tys. właścicieli pojazdów z terenu województwa podlaskiego i 3 tys. pojazdów - z innych województw. Przyczyną tego stanu, jak wyjaśniano, była rozbudowana procedura ustalania właścicieli pojazdów, np. do Wojewody Mazowieckiego należy składać odrębny wniosek w sprawie każdego*

⁹⁶ W szacunku przyjęto minimalną wpłatę składającej się z opłaty za pierwsze 30 minut postoju – 0,60 zł i kosztu wezwania - 1,80 zł.

⁹⁷ W szacunku uwzględniono stawkę opłaty podwyższonej w wysokości 10 zł.

samochodu, a we wniosku do Wojewody Wielkopolskiego należy podać informacje o czasie postoju każdego pojazdu, którego właściciela chce się ustalić.

Olsztyn. Zrezygnowano z ustalania danych osobowych właścicieli pojazdów zarejestrowanych poza granicami województwa, gdyż Wojewódzkie Ośrodki Informatyczne żądały opłaty w wysokości od 4 do 24 zł za udostępnienie informacji odnośnie jednego pojazdu, w sytuacji, w której kwota do wyegzekwowania (opłata podwyższona i koszty upomnienia) wynosiła łącznie 18 zł.

Zarządy dróg nie miały również możliwości wyegzekwowania podwyższonych opłat parkingowych od kierowców pojazdów z rejestracją zagraniczną.

3.3. Wykorzystanie wpływów z opłat na utrzymanie dróg

W zbadanym okresie zarządy dróg lub zarządy miast w 25 miastach, w których przeprowadzono kontrole⁹⁸, uzyskały z tytułu opłat parkingowych wpływy w wysokości 113.237,3 tys. zł.⁹⁹ W tym samym czasie poniosły wydatki związane bezpośrednio z płatnym parkowaniem na organizację i utrzymanie miejsc parkingowych, pokrycie kosztów pobierania opłat, w tym na prowizję jednostek pobierających opłaty w imieniu zarządu drogi, w wysokości 78.590,7 tys. zł. Na utrzymanie dróg pozostało więc 34.646,6 tys. zł, tj. 30,6% uzyskanych wpływów.

Wspomniane wyżej wpływy w wysokości 34.646,6 tys. zł nie zostały jednak w całości przeznaczone na utrzymanie dróg. Z kwoty tej 12.661,8 tys. zł, tj. 36,5%, nie zostało przekazane na konta środków specjalnych zarządów dróg, lecz przeznaczone, z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, na inne cele.¹⁰⁰

W 10 miastach (38,5% z 26 skontrolowanych miast) nie zostały utworzone do czasu zakończenia kontroli rachunki środków specjalnych w celu gromadzenia wpływów z opłat, zaś w 2 miastach utworzono je dopiero od 1 stycznia 2001 r., mimo iż opłaty parkingowe pobierano przed ich utworzeniem. Ponadto w 2 miastach, w których funkcjonował rachunek środka specjalnego, opłaty nie były przekazywane na konto tego rachunku, lecz na inne konta.

Warszawa. W Gminie Warszawa Centrum rachunek środka specjalnego został utworzony w styczniu 2000 r. Do czasu zakończenia kontroli zasilany był wprawdzie wpływami z tytułu różnych opłat drogowych, jednak z wyłączeniem opłat za parkowanie. Opłaty parkingowe gromadzone były na innych kontach Gminy, na które do końca sierpnia 2001 r. wpłynęło łącznie 8.218,7 tys. zł.

⁹⁸ Nie wzięto pod uwagę Miasta Radomia, w którym pobrane opłaty były zwracane – por. str. 14-15.

⁹⁹ Kwota ta jest niższa od sumy wydatków poniesionych faktycznie przez kierowców na opłaty parkingowe. W trakcie kontroli nie udało się bowiem uzyskać wiarygodnych danych o wielkości faktycznych wpływów, jakie uzyskali przedsiębiorcy inkasujący opłaty, z których przekazywali zarządowi drogi jedynie umowne, zryczałtowane kwoty.

¹⁰⁰ Opłaty drogowe, zgodnie z art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych, stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczanych na utrzymanie dróg. Wydatkowanie środków pochodzących z opłat drogowych na cele inne, niż utrzymanie dróg, stanowi więc, w myśl art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 1555 poz. 1014 ze zm.), naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Środki te nie zostały przeznaczone na utrzymanie dróg lecz traktowane były przez zarząd Gminy jako lokata kapitałowa.

Również nie wszystkie środki zgromadzone na rachunkach środków specjalnych były wykorzystywane na utrzymanie dróg publicznych. W miastach, w których przeprowadzono kontrolę, na utrzymanie dróg publicznych wykorzystano mniej niż 21% kwoty dochodów z opłat wniesionych przez kierowców.

***Toruń.** Ze środka specjalnego Miejskiego Zarządu Dróg wydatkowano w 2001 r. 32,8 tys. zł na „inwentaryzację reklam”.*

***Białystok.** Z rachunku środka specjalnego w latach 2000-2001 wydatkowano 199,9 tys. zł na prace związane z wykonaniem dla policji systemu nadzoru telewizyjnego w wybranych strefach miasta. Zaznaczyć należy, że Zarząd Dróg nie posiadał dostępu do materiałów rejestrowanych za pośrednictwem tego systemu.*

***Leszno.** Wydatkowano w badanym okresie ze środka specjalnego 253,4 tys. zł na przedsięwzięcia nie związane z utrzymaniem dróg, w tym np. na pokrycie części kosztów organizacji festynu.*

3.4. Pozafinansowe efekty wprowadzenia opłat

Większość skontrolowanych zarządców dróg (24) nie przeprowadzała analiz skutków wprowadzenia opłat, zarówno w zakresie organizacji ruchu, jego bezpieczeństwa, jak i przychodów oraz kosztów związanych z eksploatacją stref płatnego parkowania. Tego rodzaju analizy dokonane zostały jedynie w 2 miastach. Zarządcy dróg nie posiadali więc wiarygodnych danych, umożliwiających dokonanie ewentualnych, niezbędnych korekt wprowadzonego systemu.

Według zebranych w czasie kontroli danych¹⁰¹ w jednostkach organizacyjnych Policji, strażach miejskich, organach zarządzających ruchem drogowym i urzędach organów samorządu terytorialnego, jedynie w 10 miastach (38,5%) zauważone zostały przez te jednostki skutki wprowadzenia stref płatnego parkowania i związanych z nimi opłat.

Jako skutki pozytywne wskazywano większą dostępność chodników dla pieszych oraz większą dostępność miejsc parkingowych. Za skutek negatywny uznano przeniesienie się kierowców z parkowaniem samochodów w strefie objętej opłatami na ulice sąsiadujące z tą strefą.

3.5. Wylanianie podmiotów do pobierania opłat parkingowych

W 9 spośród 20 miast, w których przeprowadzono kontrole i w których opłaty pobierają podmioty inne niż zarządy dróg (45%), wybór przez zarządców dróg tych podmiotów został dokonany w trybie przetargu publicznego. W pozostałych 11 miastach zarządy miast, pełniące jednocześnie funkcje zarządców dróg, zawierały umowy i upoważniały do poboru opłat osoby prawne i fizyczne, kierując się przy ich wyborze kryteriami, których nie podano do publicznej wiadomości.

¹⁰¹ W trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

Brodnica. Spółkę do zorganizowania parkingów na drogach publicznych i późniejszego nimi zarządzania Urząd Miasta wybrał w trybie „z wolnej ręki”,¹⁰² nie posiadając na to zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, mimo iż wartość zamówienia przekraczała 20 tys. EURO.¹⁰³

Jelenia Góra. W 1999 r. spółka administrująca, z upoważnienia Zarządu Miasta, płatnymi miejscami parkingowymi, wystąpiła do tego Zarządu o utworzenie dodatkowych płatnych miejsc parkingowych, co – cyt. „... pozwoli na wprowadzenie strefy parkowania oznaczonej nowym znakiem D-44 w centrum Jeleniej Góry”. Zarząd Miasta przychylił się do wniosku i zwiększył obszar, na którym pobierane są opłaty. Zaznaczyć należy, że Zarząd nie poszukiwał w formie publicznej oferty jednostki do pobierania opłat na nowym obszarze, lecz z naruszeniem przepisów prawa¹⁰⁴ upoważnił do tego podmiot wykonujący dotychczas tę funkcję.

Szczecin. Zarząd Miasta zdecydował, bez postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług w zakresie zbierania opłat za parkowanie na ulicach, drogach i placach publicznych, że z jego upoważnienia opłaty będzie pobierać jednostka mająca prawny status komunalnego zakładu budżetowego, nie będąca zarządem drogi, a po jej likwidacji - spółka komunalna.

Upoważnienie przez zarządców dróg klubów sportowych do pobierania opłat parkingowych, co miało miejsce w 2 miastach, należy traktować jako formę „obejścia” obowiązujących przepisów prawa w sprawach udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji podmiotom nie zaliczonym do sektora finansów publicznych.¹⁰⁵

Sandomierz. Umowa zawarta przez Zarząd Miasta z miejscowym klubem sportowym, upoważniająca klub do pobierania opłat parkingowych stanowiła, że dochody z tego tytułu przeznaczy on na finansowanie swej działalności statutowej.

3.6. Parkowanie płatne na ulicach Warszawy

3.6.1. Decyzję o wprowadzeniu opłat z tytułu parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych Warszawy podjęła Rada Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie uchwały z dnia 28 września 1995 r. Podjęcie tej decyzji zostało poprzedzone opracowaniem przez Zarząd Dróg Miejskich „Generalnej koncepcji organizacji systemu parkowania płatnego niestrzeżonego w Warszawie”, zaakceptowanej uchwałą Rady Miasta z dnia 29 maja 1995 r.

Parkowanie płatne wprowadzono w dwóch etapach – w lipcu i październiku 1999 r. – w trzech strefach parkowania, obejmujących 22 rejony dróg publicznych położonych w obszarze Gminy Warszawa Centrum. Pobieranie opłat za parkowanie zostało powierzone, z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie

¹⁰² Por. art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o zamówieniach publicznych.

¹⁰³ Tamże - art. 71 ust 1a.

¹⁰⁴ Tamże - art. 12a, w związku z art.2 ust.1 pkt 3 (usługi w zakresie zbierania opłat za parkowanie na ulicach, drogach i placach publicznych).

¹⁰⁵ Por. art. 118 ustawy o finansach publicznych.

pojazdów samochodowych na drogach publicznych, nie zarządowi dróg lecz Warszawskiemu Przedsiębiorstwu Kontroli Parkingu Ulicznego WAPARK Spółka z o.o.

W wyniku przetargu dwustopniowego, przeprowadzonego przez władze Miasta w trybie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, w dniu 2 października 1998 r. została zawarta umowa pomiędzy Miastem Warszawą – reprezentowanym, na podstawie upoważnienia Zarządu Miasta, przez Dyrektora ZDM i Główną Księgową ZDM – a Warszawskim Przedsiębiorstwem Kontroli Parkingu Ulicznego WAPARK Sp. z o.o. Przedmiotem umowy było zorganizowanie, wdrożenie i eksploatacja „Systemu Parkowania Płatnego Niestrzeżonego w Warszawie”. Na podstawie tej umowy Spółka WAPARK została m.in. upoważniona do pobierania opłat parkingowych, mimo iż § 6 ww. rozporządzenia Rady Ministrów stanowił, że opłaty „pobierane są przez właściwe zarządy dróg”¹⁰⁶. W Warszawie funkcje zarządu dróg (poza drogami gminnymi) wykonywał w tym czasie (i wykonuje obecnie) Zarząd Dróg Miejskich, a drogami gminnymi zarządzają zarządy poszczególnych gmin.

Umowę z WAPARK zawarło Miasto Warszawa, mimo iż 44,3% płatnych miejsc parkingowych znajdowało się na drogach gminnych pozostających w zarządzie Gminy Warszawa Centrum, a Gmina dopiero w czerwcu 1999 r., tj. po upływie 8 miesięcy od podpisania przez przedstawicieli Miasta tej umowy, zawarła z Miastem „porozumienie”¹⁰⁷, na podstawie którego nadzór nad organizacją, wdrożeniem i funkcjonowaniem systemu parkowania płatnego oraz rozliczeniami finansowymi z tego tytułu powierzony został Zarządowi Dróg Miejskich. W świetle takiego rozporządzenia przez organy Miasta majątkiem tej gminy¹⁰⁸ w umowie z WAPARK, zwraca uwagę fakt, iż w tym czasie Prezydent Warszawy stanowił jednocześnie jednoosobowy Zarząd Gminy Warszawa Centrum.

Zarząd Gminy Warszawa Centrum powierzając Zarządowi Dróg Miejskich nadzór nad organizacją, wdrożeniem i funkcjonowaniem strefy płatnego parkowania niestrzeżonego oraz rozliczeniami z upoważnioną do pobierania opłat Spółką WAPARK pozbawił się tym samym możliwości sprawowania bezpośredniej, bieżącej kontroli rzetelności ich inkasowania. Zawierając „porozumienie” Zarząd Gminy zgodził się również, aby udział Gminy w przekazywanych dla Zarządu Dróg Miejskich przez Spółkę wpływach z opłat nie był pochodną wysokości opłat pobranych za parkowanie na drogach gminnych, lecz był dzielony proporcjonalnie do liczby miejsc parkingowych na drogach objętych parkowaniem płatnym, będących w zarządzie Gminy i zarządzie Miasta. Ponadto strony ustaliły, że należna Gminie część wpływów będzie pomniejszana o 2,2% z tytułu kosztów ZDM związanych z „zarządzaniem, nadzorowaniem, kontrolą, prowadzeniem statystyki, rozwojem i rozliczeniami” systemu parkowania płatnego.

¹⁰⁶ Upoważnienie, przez zarząd drogi, innych jednostek organizacyjnych do kontroli uiszczania opłat oraz do ich pobierania stało się możliwe dopiero po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608), na podstawie przepisu § 8 ust. 2 tego rozporządzenia.

¹⁰⁷ Porozumienie zawarte początkowo na okres 6 miesięcy było następnie - w drodze kolejnych aneksów - przedłużane aż do czasu przeprowadzenia kontroli.

¹⁰⁸ Tj. miejscami parkingowymi na drogach gminnych i opłatami za parkowanie na tych miejscach.

Opisane powyżej naruszenie prawa, polegające na bezpodstawnym upoważnieniu WAPARK do pobierania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych, zostało usunięte dopiero w pierwszych miesiącach 2001 r. gdy Rada Gminy Warszawa Centrum podjęła uchwały wprowadzające regulamin funkcjonowania systemu parkowania, ustalające stawki opłat parkingowych, w tym opłat podwyższonych oraz upoważniające WAPARK do pobierania ww. opłat.

Gmina Warszawa Centrum wspomniane działania podjęła dopiero po upływie 6 miesięcy od uzyskania z dniem 1 lipca 2000 r. uprawnień do wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych.¹⁰⁹

Wspomniane uchwały Gminy Warszawa Centrum zawierały nieprawidłowości, gdyż nie określono w nich obszaru, na którym funkcjonuje system płatnego parkowania oraz nie ustalono organu i trybu odwoławczego od decyzji nakładających opłaty podwyższone. Uchwały te wprowadziły ponadto, bez ustawowego upoważnienia, opłaty „za wydanie identyfikatora”¹¹⁰.

Tryb i zasady „postępowania reklamacyjnego” (odwoławczego) w sprawie nałożenia opłat podwyższonych zostały określone dopiero uchwałą Rady Gminy w czerwcu 2001 r. Zasady te nie zapewniały jednak kierującemu pojazdem możliwości zaskarżenia decyzji o nałożeniu opłaty podwyższonej do organu niezależnego od administracji drogowej, uprawnionego do kontroli tej decyzji i wydania rozstrzygnięcia w II instancji. Opłata podwyższona była bowiem nakładana przez pracowników Spółki WAPARK, a reklamację należało wnieść do Zarządu Dróg Miejskich, wyłącznie za pośrednictwem WAPARK (w celu uproszczenia procedury – na formularzu reklamacyjnym). Reklamacje rozpatrywała komisja złożona z przedstawicieli zarządców dróg.

Pozostałe nieprawidłowości nie zostały usunięte do czasu zakończenia kontroli.

Wspomniane nieprawidłowości w uchwałach były m.in. przyczyną skierowania do Urzędu Gminy, w okresie od sierpnia 1999 r. do 15 października 2001 r., 105 skarg. Wśród nich znajdowało się 5 wezwań do usunięcia naruszenia prawa, 3 skargi skierowane równolegle do Rzecznika Praw Obywatelskich i 3 - do NSA.

3.6.2. Umowa Miasta z WAPARK – zawarta na okres 7 lat – określiła zasady podziału wpływów z opłat za parkowanie w sposób niekorzystny dla Miasta i Gminy Warszawa Centrum. Przez czas trwania umowy Spółce będzie przypadać co najmniej 50% wpływów z pobranych opłat parkingowych, niezależnie od wysokości ponoszonych kosztów i osiągniętych zysków z działalności.

Zgodnie z postanowieniami umowy, WAPARK z pozyskanych opłat miał przez pierwsze 2 lata funkcjonowania systemu płatnego parkowania przekazywać Miastu co najmniej 30%, a od trzeciego roku co najmniej 40% - lecz nie więcej niż 50% wpływów. Przyjęty w umowie sposób rozliczeń pomiędzy Miastem a Spółką nie zapewniał spełnienia wymogów art. 40a ustawy o drogach publicznych, ustalającego, że opłaty za parkowanie

¹⁰⁹ Na podstawie § 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

¹¹⁰ „Identyfikator” upoważniający do parkowania bez wniesienia opłaty mogli otrzymać kierowcy pojazdów przewożących osoby niepełnosprawne oraz właściciele samochodów zamieszkałi w strefie płatnego parkowania.

pojazdów samochodowych na drogach publicznych stanowią dochód środków specjalnych zarządów dróg, przeznaczonych na utrzymanie dróg. Natomiast na podstawie umowy najpierw był dokonywany podział wpływów pomiędzy Miastem a Spółką, w powołanych wyżej proporcjach – co powodowało, że wynagrodzenie WAPARK miało formę wysokiej prowizji, a na rachunek środka specjalnego Zarządu Dróg Miejskich przekazywana była jedynie część wpływów, należna Miastu zgodnie z umową.

Ponadto organy Miasta – powierzając podmiotowi gospodarczemu realizację tak istotnych dla Stolicy zadań publicznych, jak wdrożenie i eksploatacja systemu parkowania płatnego niestrzeżonego – nie zapewniły sobie dostępu do informacji o ponoszonych przez WAPARK wydatkach na uruchomienie i eksploatację systemu. Nie wykorzystały bowiem wynikających z umowy możliwości wglądu w sytuację finansową przedsiębiorstwa Spółki.

Stanowiąca integralną część umowy „Oferta wstępna” przedstawiona przez WAPARK w ramach ogłoszonego przez Miasto przetargu na wdrożenie i eksploatację systemu przewidywała członkostwo przedstawiciela Miasta w radzie nadzorczej WAPARK. Organy Miasta nie wyznaczyły jednak swego przedstawiciela do udziału w pracach rady nadzorczej Spółki.

Tym samym Zarząd Dróg Miejskich oraz Gmina Warszawa Centrum nie dysponowały wiarygodnymi danymi umożliwiającymi ocenę, czy uzyskiwane przez WAPARK wpływy za płatne parkowanie są adekwatne do liczby miejsc parkingowych i ich wykorzystywania.

Z ustaleń kontroli wynika, że WAPARK przekazywał rocznie (w drugim pełnym roku eksploatacji systemu) średnio 1,5 mln zł z 3 tys. miejsc postojowych. Tymczasem wg opracowanej w Zarządzie Dróg Miejskich w latach 1993-1994 „Generalnej koncepcji organizacji systemu parkowania płatnego niestrzeżonego w Warszawie” zyski Miasta miały wynosić rocznie dla przyjętych do analizy 3 tys. miejsc postojowych około 6,4 mln zł, przy założeniu eksploatacji systemu bezpośrednio przez służby miejskie.

Otrzymywane przez Gminę Warszawa Centrum wpływy z opłat parkingowych odpowiadały średniej miesięcznej zajętości płatnych miejsc parkingowych tylko w przedziale od 13,2% (lipiec 1999 r.) do 29,2% (czerwiec 2001 r.). Jednocześnie Zarząd Dróg Miejskich stwierdzał istnienie wysokiego deficytu miejsc parkingowych i dla jego rozładowania podejmował działania zmierzające do budowy parkingów podziemnych.

Omawiana umowa zobowiązywała WAPARK do odprowadzania podatku od towarów i usług od pobranych opłat za parkowanie, w tym również od opłat podwyższonych, zamiast tylko od wynagrodzenia (prowizji) za świadczone przez Spółkę usługi w zakresie pobierania opłat za parkowanie na ulicach, drogach i placach publicznych.

Opłaty za parkowanie pochodzące ze źródeł, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt. 4 i ust. 2a¹¹¹ ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych są opłatami drogowymi, o charakterze administracyjnym, a więc nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

¹¹¹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r.

W wyniku odprowadzania nienależnego podatku, przychody Zarządu Dróg Miejskich, przeznaczone na utrzymanie dróg publicznych, uszczuplone zostały w latach 1999–2001 (do 30 września) o około 4,5 mln zł. Gmina Warszawa Centrum nie otrzymała natomiast z tego tytułu od Zarządu należnych jej środków w wysokości około 1,9 mln zł.

3.6.3. Władze Miasta Stołecznego Warszawy oraz Gminy Warszawa Centrum, upoważniając WAPARK do nakładania opłat podwyższonych na kierowców którzy nie wnieśli opłat parkingowych, zaakceptowały propozycję podziału w 2001 r. wpływów z opłat podwyższonych w proporcji 10% dla zarządów dróg i 90% - dla Spółki. Taki podział wpływów – jeszcze mniej korzystny, aniżeli w przypadku opłat podstawowych – został uzgodniony, mimo iż zarządy dróg nie dysponowały rzetelnymi informacjami o zyskach Spółki WAPARK, kosztach jej działalności oraz kosztach związanych z nakładaniem i pobieraniem opłat podwyższonych.

Aneks Nr 3 z dnia 2 kwietnia 2001 r. do umowy z WAPARK – upoważniającej WAPARK do pobierania od 2 kwietnia 2001 r. opłat podwyższonych, również na drogach zarządzanych przez Gminę Warszawa Centrum – został podpisany przez przedstawicieli Miasta przed uzyskaniem od Gminy stosownego upoważnienia. Zarząd Gminy dopiero 3 kwietnia 2001 r. przyjął uchwałę akceptującą treść aneksu i upoważniającą Spółkę do pobierania opłat.

3.6.4. Kierowcy, w celu uniknięcia opłaty parkingowej, parkowali w miejscach niedozwolonych. Było to możliwe ze względu na niewystarczającą aktywność straży miejskiej, której funkcjonariuszy angażowano do innych czynności oraz niewystarczający nadzór zarządów dróg nad działaniami WAPARK.

Dokonując oględzin 734 samochodów zaparkowanych w strefie płatnego parkowania kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli ustalili, że 306 z nich (42%) nie posiadało biletów opłaty parkingowej lub identyfikatorów zezwalających na parkowanie bez jej uiszczenia. W żadnym z tych przypadków kierowca pojazdu nie został wezwany do wniesienia opłaty podwyższonej.

W trakcie przeprowadzonych oględzin kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli ujawnili 183 samochodów zaparkowanych na obszarze płatnego parkowania w miejscach niedozwolonych. Przy żadnym z tych pojazdów nie stwierdzono podjęcia przez Straż Miejską lub Policję, czynności zmierzających do ukarania kierowców tych pojazdów (brak wezwań do zapłaty mandatu, blokady kół).

Np. pod wiaduktami w ciągu ul. Chałubińskiego na odcinku od Al. Jerozolimskich do ul. Nowogrodzkiej na pasach dzielących torowisko tramwajowe od jezdni zaparkowanych było nielegalnie 50 pojazdów. Wjazd na wskazany obszar został ułatwiony wskutek braku niektórych słupków wśród wbudowanych przez Zarząd Dróg Miejskich w celu odgradzenia tego miejsca od jezdni.

Zaznaczyć należy, że przywoływana wyżej umowa zawarta przez Miasto ze Spółką WAPARK obliguje¹¹² Straż Miejską do ciągłego uczestnictwa wraz z kontrolerami Spółki we wspólnych patrolach, których celem jest zakładanie blokad na

¹¹² W załączniku Nr 10 do umowy.

koła samochodów zaparkowanych na płatnych miejscach postojowych bez uiszczenia opłaty parkingowej. Strażnicy uczestniczą także w obsłudze zarówno Biura Obsługi Klienta WAPARK, jak i Centrum Operacyjnego Spółki, przy czym w Centrum szefem zmiany jest przedstawiciel Straży Miejskiej. Przyjęte w umowie rozwiązanie wskazuje tym samym, że funkcjonariusze Straży Miejskiej nie są wykorzystywani w pierwszej kolejności do zwalczania parkowania w miejscach niedozwolonych.

3.6.5. Rada Gminy Warszawa Centrum ustalając stawki opłat parkingowych nie ustanowiła opłat za zastrzeżenie na wyłączność wydzielonego stanowiska postojowego (tzw. koperty), mimo iż na ulicach warszawskich (wg stanu na dzień 30 września 2001 r.) znajdowało się 335 takich „kopert” przeznaczonych dla użytkowników innych niż służba zdrowia, osoby niepełnosprawne i placówki dyplomatyczne. Od kierowców pojazdów parkujących na wspomnianych „kopertach” w strefie płatnego parkowania nie były pobierane opłaty parkingowe.

Według kalkulacji sporządzonej w kwietniu 2001 r. przez Zarząd Dróg Miejskich jego przychody z tytułu opłat pobieranych za koperty mogłyby wynosić rocznie 3,6 mln zł.

Wspomniane „koperty” zostały wyznaczone na podstawie projektów organizacji ruchu sporządzonych i zatwierdzonych przed wprowadzeniem opłat parkingowych. Po wprowadzeniu opłat parkingowych organ zarządzający ruchem (jest nim Prezydent Warszawy) nie dokonał jednak stosownych korekt projektów organizacji ruchu, przyczyniając się tym samym zarówno do zmniejszenia przychodów zarządów dróg, jak i do stworzenia grupy uprzywilejowanych kierowców zwolnionych z wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania.

Przepis § 2 ust. 3 powoływanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, zobowiązuje organy zarządzające ruchem drogowym do wyznaczania w obszarach objętych opłatami parkingowymi jedynie miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne, mające trudności w poruszaniu się.

3.6.6. Zarząd Gminy Warszawa Centrum, z naruszeniem przepisów art. 40a ustawy o drogach publicznych¹¹³, nie przeznaczał środków pochodzących z opłat parkingowych na utrzymanie dróg gminnych lecz traktował je jako lokatę kapitałową.

Utworzony przez Gminę w styczniu 2000 r. rachunek środka specjalnego był zasilany wpływami z tytułu opłat drogowych, lecz nie z tytułu opłat za parkowanie pojazdów. Opłaty parkingowe gromadzone były na innych kontach Gminy, na które do końca sierpnia 2001 r. wpłynęło z tytułu tych opłat łącznie 8.218,7 tys. zł. Środki te traktowane były jako lokata kapitałowa. W 2000 r. odsetki od tak zgromadzonych środków wyniosły 373,5 tys. zł, a w 2001 r. (do września) - odpowiednio 864,9 tys. zł.

¹¹³ Ustalają, iż opłaty za parkowanie samochodów na drogach publicznych stanowią dochody środków specjalnych zarządów dróg przeznaczone na utrzymanie dróg.

3.6.7. WAPARK na odwrócie niektórych biletów opłaty parkingowej umieszczał treści reklamujące innych przedsiębiorców. W umowie nie przewidziano uprawnień Spółki do podejmowania takich działań. Zarządy dróg nie partycypowały w uzyskiwanych przez Spółkę z tego tytułu korzyściach finansowych.

3.6.8. Przy organizacji płatnych stanowisk postojowych na drogach warszawskich zarządy dróg oraz organ zarządzający ruchem dopuściły się naruszenia przepisów Prawa o ruchu drogowym. W trakcie kontroli ustalono, że niektóre miejsca płatnego parkowania wyznaczone zostały kosztem pozostawienia dla ruchu pieszych węższej niż 1,5 m części chodnika, tj. nie odpowiadającej art. 47 ust. 1 tej ustawy.

Np. w ciągu ulic: Chocimskiej – 1 m, Pięknej – 1,15 m (na odcinku od Koszykowej do Poznańskiej), Koszykowej – 1,35 m (na odcinku od Lwowskiej do Noakowskiego), Żelaznej – 1,3 m (na odcinku od Al. Jerozolimskich do Złotej).

Ponadto wyznaczono stanowiska postojowe na częściach chodników oddalonych od jezdni, bez oznakowania miejsca wjazdu z jezdni oraz sposobu parkowania. W rezultacie kierowcy, w celu zaparkowania pojazdów, zmuszeni byli do jazdy samochodami wzdłuż po chodnikach oraz przejściach dla pieszych, czego zabrania art. 26 ust. 3 pkt 3 przywołanej wyżej ustawy.

Np. na ul. Świętokrzyskiej (odcinek od ul. Jasnej do al. Marszałkowskiej) oraz przy ul. Filtrowej (odcinek od ul. Raszyńskiej do pl. Narutowicza).

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Zasięganie informacji w jednostkach innych niż kontrolowane

W związku z kontrolą zasięgnięto¹¹⁴ informacji w 21 jednostkach niekontrolowanych.

Informacji zasięgnięto w: jednostkach organizacyjnych Policji, strażach miejskich, organach zarządzających ruchem drogowym, urzędach organów samorządu terytorialnego, odnośnie wpływu wprowadzenia opłat za parkowanie na bezpieczeństwo i płynność ruchu drogowego w obszarach obowiązywania tych opłat.

2. Podpisanie protokołów kontroli

Poza Prezydentem Jeleniej Góry, pozostali kierownicy skontrolowanych jednostek nie skorzystali z przysługującego im¹¹⁵ prawa zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń opisanych w protokołach kontroli - protokoły te zostały podpisane bez zastrzeżeń.

¹¹⁴ Por. art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹⁵ Por. art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o NIK.

Zastrzeżenia zgłoszone do protokołu kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Jeleniej Górze, dotyczące zaliczenia do środków publicznych kwot pochodzących z opłat za parkowanie samochodów na drogach publicznych, zostały rozpatrzone przez Komisję Odwoławczą, która w podjętej uchwale w całości je oddaliła. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa NIK.

W 4 jednostkach kontrolowanych, na wniosek kontrolerów i po podpisaniu protokołów, zorganizowano narady pokontrolne,¹¹⁶ w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i propozycji wniosków usprawniających.

3. Postępowanie pokontrolne

3.1. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.¹¹⁷

Wnioski dotyczyły: podjęcia w miastach, w których opłaty parkingowe zostały wprowadzone przez organy nieuprawnione, działań prowadzących do usankcjonowania poboru tych opłat w drodze stosownych uchwał rad gmin; zaprzestania pobierania opłat od kierowców samochodów parkujących poza obszarem dróg publicznych; wyeliminowania ze stref płatnego parkowania miejsc postojowych wyznaczonych z naruszeniem przepisów prawa¹¹⁸ oraz prawidłowego oznakowania tych miejsc znakami drogowymi;¹¹⁹ renegotjowanie umów zawartych z przedsiębiorcami upoważnionymi do inkasowania opłat, w celu zamieszczenia w nich postanowień umożliwiających dokonywanie bieżącej oceny osiąganych wpływów, a tym samym wprowadzanie bieżących korekt w odniesieniu do umownego udziału zarządu drogi w osiąganych przychodach; wprowadzenia, w celu lepszej ochrony interesu zarządu dróg, zmiany dotychczasowej praktyki rozliczeń z inkasentami opłat, przez wprowadzenie zasady przekazywania przez nich zarządowi dróg całości pobranych opłat i dopiero po ich otrzymaniu wypłacaniu należności za wykonane usługi inkasa; zaniechania naliczania od opłat parkingowych podatku od towarów i usług; prowadzenia skutecznej windykacji należności z tytułu nieuiszczonych opłat; nawiązania ścisłej współpracy z Policją i strażą miejską, w celu eliminowania nielegalnych postojów poza obszarem płatnego parkowania; zaliczania wpływów z opłat i kar na rachunki środków specjalnych, przeznaczonych w całości na utrzymanie dróg.

Do 4 organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego skierowano także wnioski o dostosowanie przepisów prawa miejscowego, wprowadzającego obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie na drogach publicznych, do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.¹²⁰ Wnioskowano też o zwiększenie nadzoru nad działaniami zarządów miast w zakresie wykonywania przez nie obowiązków zarządców dróg.

¹¹⁶ Tamże - art. 58 ust. 1.

¹¹⁷ Tamże – art. 60 ust. 1 i 2.

¹¹⁸ Z naruszeniem Prawa o ruchu drogowym.

¹¹⁹ Por. rozporządzenie Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

¹²⁰ Por. rozporządzenie w sprawie wprowadzania opłat za parkowanie.

3.2. W związku z ustaleniami kontroli wskazującymi na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Najwyższa Izba Kontroli skierowała¹²¹ przeciwko 5 osobom¹²² stosowne wnioski o ukaranie – do właściwych komisji orzekających w tych sprawach.

3.3. Trzech z adresatów wystąpień pokontrolnych zgłosiło¹²³ zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych.

Prezydent Płocka, nie odnosząc się do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zakwestionował wszystkie 3 wnioski sformułowane w tym wystąpieniu, uważając je za bezzasadne. Wnioski te dotyczyły wykonywania przez Miejski Zarząd Dróg w Płocku (MZD) obowiązków zarządcy drogi w zakresie pobierania opłat za płatne parkowanie na drogach publicznych oraz gromadzenia wpływów z tego tytułu na rachunku środka specjalnego.

Zastrzeżenia zostały w całości oddalone przez Komisję Odwoławczą, a uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa NIK.

Prezydent Warszawy zakwestionował sformułowaną w wystąpieniu ocenę, iż dopuścił do naruszenia przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym w procesie organizacji, wdrażania i eksploatacji strefy parkowania płatnego na drogach publicznych Warszawy.

Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie zakwestionował sformułowaną w wystąpieniu ocenę, iż nie wykazał należytej aktywności w pozyskiwaniu środków za parkowanie samochodów na drogach publicznych. Zgłosił również zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych uznając je za niecelowe.

Zarówno zastrzeżenia zgłoszone przez Prezydenta Warszawy, jak i Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich zostały jedynie w części uwzględnione przez Komisję Odwoławczą, a uchwały Komisji zostały zatwierdzone przez Prezesa NIK

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

Z ogólnej liczby 126 wniosków przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, do czasu sporządzenia niniejszej informacji zrealizowano 25, a pozostałe znajdowały się w trakcie realizacji.

Odpowiedzi skontrolowanych jednostek na wystąpienia NIK wskazują, że w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych właściwe rady miast podjęły uchwały, w wyniku których zostały usunięte stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w prawie miejscowym dotyczącym płatnego parkowania na drogach publicznych.

Ponadto skontrolowane jednostki poinformowały o:

- utworzeniu rachunku środka specjalnego przeznaczonego na utrzymanie dróg,
- wyłączeniu dróg niepublicznych z obszarów objętych opłatami za parkowanie pojazdów,

¹²¹ Por. art. 63 ust. 3 ustawy o NIK.

¹²² Dotyczyło to 3 pracowników Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu i 2 pracowników Urzędu Miasta i Gminy Paczków.

¹²³ Tamże - art. 61 ust. 1.

- sporządzaniu brakujących projektów organizacji ruchu na drogach objętych płatnym parkowaniem,
- usunięciu braków w oznakowaniu odcinków dróg objętych opłatami parkingowymi,
- zwiększeniu możliwości zaparkowania w strefach płatnego parkowania pojazdów przewożących osoby niepełnosprawne – przez zwiększenie liczby miejsc parkingowych przeznaczonych wyłącznie dla takich pojazdów lub wprowadzenie bezpłatnych abonamentów parkingowych,
- rozwiązaniu umów z tymi przedsiębiorcami pobierającymi w imieniu zarządu dróg opłaty parkingowe, którzy nie wywiązali się z przyjętych obowiązków,
- zwiększeniu skuteczności prowadzonych czynności windykacyjnych wobec kierowców, którzy nie wnieśli opłat parkingowych.

Spośród zarządów dróg, które opłaty parkingowe obciążały nienależnym podatkiem od towarów i usług, część poinformowała o trudnościach z realizacją przedstawionych przez NIK wniosków o zaprzestanie naliczania tego podatku, gdyż Urzędy Skarbowe uchylały się od zajęcia stanowiska w tych sprawach.

Realizując wnioski pokontrolne skontrolowane jednostki odzyskały kwotę 23,5 tys. zł oraz przekazały na rachunki środków specjalnych (przeznaczonych na utrzymanie dróg) kwotę 9,5 mln zł przetrzymywaną dotychczas na innych rachunkach.

Dyrektor
Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Szwedowski

Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Miroslaw Sekula

Warszawa, dnia 21 maja 2002 r.

**Wykaz
skontrolowanych jednostek**

<i>Lp.</i>	<i>Miejscowość</i>	<i>Nazwa jednostki</i>
1	<i>Augustów</i>	<i>Powiatowy Zarząd Dróg</i>
2	<i>Białystok</i>	<i>Urząd Miejski</i>
3	<i>Brodnica</i>	<i>Urząd Miejski</i>
4	<i>Jelenia Góra</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg i Mostów</i>
		<i>SIMET S.A.</i>
		<i>Urząd Miejski</i>
5	<i>Kielce</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg</i>
		<i>Rejonowe Przedsiębiorstwo Zieleni Sp. z o.o.</i>
		<i>Urząd Miasta</i>
6	<i>Kościan</i>	<i>Urząd Miejski</i>
7	<i>Krosno</i>	<i>Urząd Miasta</i>
8	<i>Leszno</i>	<i>Urząd Miasta</i>
9	<i>Łódź</i>	<i>Urząd Miasta</i>
10	<i>Mikołajki</i>	<i>Urząd Miasta i Gminy</i>
11	<i>Milicz</i>	<i>Urząd Miejski</i>
12	<i>Myślibórz</i>	<i>Urząd Miasta i Gminy</i>
13	<i>Olsztyn</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni</i>
		<i>Urząd Miasta</i>
14	<i>Opole</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg</i>
		<i>Urząd Miasta</i>
15	<i>Paczków</i>	<i>Urząd Miejski</i>
16	<i>Piotrków Tryb.</i>	<i>Urząd Miasta</i>
17	<i>Płock</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg</i>
18	<i>Radom</i>	<i>Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji</i>
		<i>Urząd Miejski</i>
		<i>Zakład Obsługi Transportu Zbiorowego</i>
19	<i>Sandomierz</i>	<i>Urząd Miejski</i>
20	<i>Siedlce</i>	<i>Urząd Miasta</i>
21	<i>Sopot</i>	<i>Urząd Miasta</i>
22	<i>Strzyżów</i>	<i>Urząd Gminy i Miasta</i>
23	<i>Szczecin</i>	<i>Urząd Miejski</i>
24	<i>Toruń</i>	<i>Firma Usługowa "Roma"</i>
		<i>Miejski Zarząd Dróg</i>
		<i>Urząd Miasta</i>
25	<i>Warszawa</i>	<i>Biuro Urzędu Miasta Warszawy</i>
		<i>Urząd Gminy Centrum</i>
		<i>Zarząd Dróg Miejskich</i>
26	<i>Zielona Góra</i>	<i>Urząd Miejski</i>
		Razem 38