



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.010.02.2018

P/18/089

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontrolerzy	1) Renata Biskupska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/81/2018 z dnia 28 maja 2018 r. 2) Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/80/2018 z dnia 21 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 189-190)
Jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi <sup>1</sup> , ul. Piotrkowska 173, 90-447 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Misiorny, Dyrektor ZDiT, zatrudniony z dniem 8 listopada 2016 r. (poprzednio, od dnia 5 października 2012 r., funkcję tę pełnił Grzegorz Nita). (dowód: akta kontroli str. 3, 372)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

Realizując zadania związane z zarządzaniem Strefą Płatnego Parkowania<sup>3</sup>, ZDiT nie dochował należytej staranności celem zapewnienia poszanowania obowiązujących przepisów prawa. Nie dostosowano oznakowania miejsc postojowych w Strefie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>4</sup>, pobierając przy tym opłaty z tytułu postoju pojazdów na miejscach niewłaściwie oznakowanych w kwocie co najmniej 1.018 tys. zł. Dla obszaru SPP opracowano projekty organizacji ruchu, chociaż w dwóch projektach objętych kontrolą nie ujęto poziomego oznakowania. Nie uzyskano również odpowiednich pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków na oznakowanie obszaru Strefy stanowiącego zabytek wpisany do rejestru. Wydawanie abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat było zgodne z obowiązującymi w jednostce zasadami.

Prawidłowo dokonano wyboru administratora SPP, a przy udostępnianiu nieruchomości gminnych na potrzeby organizacji płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych przestrzegano wewnętrznych procedur oraz przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>.

W umowach dotyczących płatnego parkowania zabezpieczone zostały interesy miasta Łódź, a treść umów była zgodna z obowiązującymi przepisami i umożliwiała zapewnienie prawidłowego funkcjonowania SPP. Rzetelnie dokonywano rozliczeń finansowych z administratorem Strefy. Zapewniono również rzetelną weryfikację sposobu realizacji umów zawartych z administratorem oraz z podmiotami

<sup>1</sup> Zwany dalej „ZDiT” lub „jednostką”.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dalej: „SPP” lub „Strefa”.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., zwanym dalej: „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla znaków”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o gospodarce nieruchomościami”.

zarządzającymi nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych miejsc parkingowych.

### III. Wyniki kontroli

#### 1. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

##### Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakres zadań i odpowiedzialności w zakresie obsługi Strefy określał regulamin organizacyjny ZDiT zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Łodzi<sup>6</sup>.

Zadania związane z ustanowieniem, funkcjonowaniem i kontrolą SPP, wydawaniem abonamentów postojowych, nadzorem nad pracą operatora, rozpatrywaniem reklamacji i skarg, prowadzeniem dokumentacji w zakresie nieuiszczonych opłat za parkowanie, przypisane zostały do zakresu czynności Wydziału Parkowania.

Opracowywanie i opiniowanie projektów organizacji ruchu było zadaniem Wydziału Inżynierii Ruchu i Sterowania Ruchem ZDiT, natomiast wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych w Łodzi, w tym rozpatrywanie i zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, należało do kompetencji Biura Inżyniera Miasta<sup>7</sup> w Urzędzie Miasta Łodzi.

Od dnia 1 lipca 2016 r. obsługę administracyjną, rachunkową, finansową, ekonomiczną i kadrowo-płacową ZDiT pełniło Centrum Usług Wspólnych (CUW)<sup>8</sup>, będące jednostką budżetową miasta Łodzi.

Zarządzanie SPP, w tym jej wyposażenie, pobieranie opłat i nadzór nad funkcjonowaniem, powierzono Konsorcjum firm<sup>9</sup>, w skład którego weszły „City Park Group” z Grudziądza i „SYSTEMEG” z Wrocławia, na podstawie umów z dnia 28 lutego i 24 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-162)

##### Oznakowanie obszaru SPP

SPP ustalona została uchwałą Nr XXII/299/03 Rady Miasta Łodzi z dnia 9 grudnia 2003 r.<sup>10</sup>, wielokrotnie zmienianą w okresie późniejszym. Pierwotny obszar Strefy, obejmujący 27 odcinków ulic, powiększony został do 60 odcinków<sup>11</sup>. Jednocześnie obszar SPP podzielony został na dwie podstrefy, w których zróżnicowano wysokości opłat ponoszonych za parkowanie, oraz pięć sektorów. Strefa obowiązywała od poniedziałku do piątku w godzinach od 8 do 18.

(dowód: akta kontroli str. 46-57)

1.2. Zgodnie z podziałem zadań, ZDiT odpowiedzialny był za ustanowienie SPP. Dyrektor jednostki wyjaśnił, iż z uwagi na okres jaki upłynął od momentu wprowadzenia Strefy (2003 r.), nie jest w stanie zweryfikować kto opracowywał te projekty, jednakże dla wszystkich dróg publicznych znajdujących się w obszarze SPP aktualne projekty stałej organizacji ruchu (uwzględniające również sygnalizację świetlną) są w posiadaniu BIM. W ww. projektach nie wskazywano ilości miejsc postojowych, ale według spisu z natury wykonanego w maju 2017 r. w SPP zlokalizowanych było 4.856 ogólnodostępnych miejsc przeznaczonych do płatnego parkowania, w tym 217 (4,5%) zastrzeżonych stanowisk dla osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 385-388, 407-501, 528)

<sup>6</sup> Zarządzenia Nr 6202/VI/14 z dnia 23 kwietnia 2014 r. oraz Nr 3842/VII/16 z dnia 24 czerwca 2016 r. ze zm.

<sup>7</sup> Zwanego dalej BIM.

<sup>8</sup> Uchwała Nr XXVII/688/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30 marca 2016 r.

<sup>9</sup> Zwane dalej „konsorcjum” lub „operatorem”.

<sup>10</sup> Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2003 r., Nr 333, poz. 2808 ze zm.

<sup>11</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXI/478/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.

Analiza dwóch aktualnych projektów organizacji ruchu odcinków SPP poddanych oględzinom<sup>12</sup> wykazała, że w ujęto w nich oznakowanie Strefy znakami pionowymi D-18 – 11 szt.<sup>13</sup> oraz D-18a – 9 szt.<sup>14</sup>. W projekcie odcinka ul. Piotrkowskiej dodatkowo zaznaczono oznakowanie P20 - 17 kopert.

(dowód: akta kontroli str. 371, 381-384, 517-527)

**1.3.** Znaczna część obszaru SPP znajdowała się na terenie 13 układów urbanistycznych wpisanych do rejestru zabytków nieruchomości w latach 1971-2015 lub figurujących w gminnej ewidencji zabytków miasta Łodzi.

ZDiT nie występował do konserwatora zabytków o zgodę na umieszczenie w SPP znaków drogowych lub montaż parkomatów.

(dowód: akta kontroli str. 211-220, 343-346)

**1.4.** W toku kontroli oględzinami objęto cztery miejsca, w których rozpoczynał się oraz kończył obszar Strefy<sup>15</sup>, pięć odcinków ulic w SPP, na których wyznaczono miejsca postojowe<sup>16</sup>, w tym dwóch odcinków ulic zlokalizowanych w obszarze objętym ochroną konserwatora zabytków<sup>17</sup> oraz dziesięć parkomatów zlokalizowanych w SPP na kontrolowanych odcinkach dróg<sup>18</sup>.

Oględziny wykazały właściwe oznakowanie miejsc, w których rozpoczynał oraz kończył się obszar SPP oraz potwierdziły sprawność parkomatów, które zawierały czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania, aktualny cennik, a także informację określoną w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>19</sup> (w brzmieniu obowiązującym do 25 maja 2018 r.) oraz dane kontaktowe administratora SPP. Urządzenia wymagały wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu, a opłatę pobierały gotówką bez wydawania reszty, kartami płatniczymi oraz telefonami komórkowymi.

Na wszystkich 5 odcinkach skontrolowanych ulic miejsca parkingowe oznaczono znakami D-18 – *Parking*, w 3 przypadkach oznakowanie zawierało dodatkowo znak T-30 wskazujący sposób ustawiania pojazdów. Na kontrolowanych odcinkach oznakowaniem pionowym wyznaczono 7 miejsc dla niepełnosprawnych, 13 miejsc do dyspozycji różnych instytucji<sup>20</sup> oraz nieokreśloną liczbę miejsc dla UMŁ.

(dowód: akta kontroli str. 311-314, 356, 407-497)

## **Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP**

**1.5.** Stosownie do postanowień art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>21</sup>, Rada Miejska w Łodzi w uchwale *w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za parkowanie w SPP*<sup>22</sup> oraz Dyrektor ZDiT w zarządzeniu nr 85/16 z dnia 16 grudnia 2016 r. wprowadzili: prawo do bezpłatnego postoju w SPP<sup>23</sup>, stawkę zerową<sup>24</sup> oraz płatne roczne abonamenty parkingowe<sup>25</sup>.

<sup>12</sup> Plac Wolności i odcinek ulicy Piotrkowskiej od al. Mickiewicza do ul. Żwirki.

<sup>13</sup> Plac Wolności – 4 szt. (w tym 2 dla motocykli), odcinek ul. Piotrkowskiej - 7 szt.

<sup>14</sup> Plac Wolności – 6 szt. (w tym 4 dla niepełnosprawnych) oraz odcinek ul. Piotrkowskiej – 3 szt. (w tym 2 dla niepełnosprawnych).

<sup>15</sup> Ulice: Wigury, Zgierska, Zachodnia, Ogrodowa.

<sup>16</sup> Ulice: Nowomiejska, Północna, Zachodnia oraz Plac Wolności i ulica Piotrkowska na odcinku od Mickiewicza do Żwirki.

<sup>17</sup> Plac Wolności i ulica Piotrkowska na odcinku od Mickiewicza do Żwirki

<sup>18</sup> Parkomaty nr nr: 1, 2, 3, 4, 54, 81, 182, 183, 184, 219.

<sup>19</sup> Dz.U. z 206 r., poz.922 ze zm.

<sup>20</sup> 3 – dla Centrum Zarządzania Kryzysowego, 6- ZDiT i 4 dla Wydziału Gospodarki Komunalnej.

<sup>21</sup> Dz. U.2017 r., poz. 2222 ze zm. Zwana dalej ustawą o drogach publicznych

<sup>22</sup> Uchwała Nr XLVII/902/12 z dnia 9 kwietnia 2012 r.

<sup>23</sup> Pojazdom: przeznaczonym do przewozu osób niepełnosprawnych lub o obniżonej sprawności ruchowej, - osób posiadających karty parkingowe w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - przedsiębiorców posiadających licencje na wykonywanie transportu drogowego taksówką na terenie miasta Łodzi w czasie oczekiwania na klienta, jednak nie dłużej niż do 10 minut, - służb miejskich podczas wykonywania obowiązków służbowych, - przeznaczonym do przewozu osób chorych, - motocyklom i motorowerom, pracownikom ZDiT wykorzystującym prywatne pojazdy do celów służbowych, kierowcom pojazdów służbowych wykorzystywanych przez ZDiT oraz innym kierowcom po uzyskaniu zgody dyrektora ZDiT.

<sup>24</sup> Dla pojazdów: - wykorzystywanych do opieki hospicyjnej chorych, - Honorowych Obywateli Miasta Łodzi, - legitymujących się orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, orzeczeniem wydanym przez

Wydawanie zezwoleń (abonamentów) osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat było zgodne z przyjętymi w tym zakresie warunkami określonymi w ww. uregulowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 33-35,163)

W badanym okresie ZDiT wydał na miejsca postojowe w SPP łącznie 27.110 abonamentów parkingowych<sup>26</sup>.

W preferencyjnych stawkach wydano 20.792 abonamenty<sup>27</sup>, w tym: 9.997 osobom niepełnosprawnym<sup>28</sup>, 8.139 dla mieszkańców SPP<sup>29</sup>, 546 użytkownikom pojazdów hybrydowych<sup>30</sup>, 1.113 jednostkom budżetowym<sup>31</sup>, 945 użytkownikom pojazdów ze stawką zerową<sup>32</sup> i 52 użytkownikom pojazdów z napędem elektrycznym<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 200)

W wybranej próbie 50 abonamentów<sup>34</sup> z preferencyjnymi zasadami wnoszenia opłat za miejsca parkingowe, we wszystkich przypadkach abonamenty zostały wydane zgodnie z przyjętymi w jednostce procedurami<sup>35</sup>, osobom spełniającym określone warunki konieczne do uzyskania takich preferencji, na podstawie złożonych przez nich wniosków i dokumentów źródłowych potwierdzających stan faktyczny<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 177-186, 530-532)

**1.6.** Umowy zawarte z operatorem SPP regulowały częstotliwość kontroli uiszczania opłat za parkowanie (każdy odcinek parkingowy w ciągu każdego dnia funkcjonowania Strefy podlegał dwukrotnej kontroli). Według wyjaśnień Dyrektora ZDiT, realizacja obowiązku przeprowadzania przez operatora ww. kontroli była okresowo sprawdzana przez pracowników jednostki.

W badanym okresie zarządzający SPP wystawił łącznie 285.698<sup>37</sup> wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Zasadność wystawionych wezwań zakwestionowana została w przypadku 23.699 wezwań<sup>38</sup>, co stanowiło 8,3% wezwań wystawionych. Zasadność reklamacji została uznana przez ZDiT w 8.865 przypadkach<sup>39</sup> (37,4% złożonych reklamacji).

ZDiT nie prowadził analiz wskazujących na powody uwzględnienia reklamacji. Obowiązujące w ZDiT procedury nie nakładały na pracowników obowiązku prowadzenia takich analiz.

(dowód: akta kontroli str. 75-160,169, 194-197)

Sposób postępowania przy rozpatrywaniu reklamacji od nałożonych opłat dodatkowych za parkowanie w SPP bez uiszczenia opłaty określono w Regulaminie Strefy (załączniki do uchwał Rady Miejskiej w Łodzi<sup>40</sup>).

Kontrola 46 reklamacji złożonych w latach 2014-2018 zakończonych anulowaniem opłaty dodatkowej wykazała, że powodem uznania reklamacji było:

---

organy rentowe lub przez komisję lekarską o zaliczeniu do I grupy inwalidztwa, o których mowa w art. 13 ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

<sup>26</sup> Dla pojazdów samochodowych będących własnością urzędów mających swoją siedzibę na terenie miasta Łodzi oraz osób fizycznych zameldowanych na pobyt stały lub czasowy w obszarze SPP.

<sup>27</sup> 6.750 w 2014 r., 7.883 w 2015 r., 5.003 w 2016 r., 4.593 w 2017 r., 2.881 w I półroczu 2018 r.

<sup>28</sup> 4.741 w 2014 r., 4.495 w 2015 r., 4.402 w 2016 r., 4.405 w 2017 r., 2.749 w I półroczu 2018 r.

<sup>29</sup> 2.656 w 2014 r., 2.500 w 2015 r., 2.003 w 2016 r., 1.788 w 2017 r., 1.050 w I półroczu 2018 r.

<sup>30</sup> 1.609 w 2014 r., 1.603 w 2015 r., 1.870 w 2016 r., 1.980 w 2017 r., 1.077 w I półroczu 2018 r.

<sup>31</sup> 103 w 2016 r., 208 w 2017 r., 235 w I półroczu 2018 r.

<sup>32</sup> 279 w 2014 r., 205 w 2015 r., 221 w 2016 r., 215 w 2017 r., 193 w I półroczu 2018 r.

<sup>33</sup> 197 w 2014 r., 187 w 2015 r., 205 w 2016 r., 214 w 2017 r., 176 w I półroczu 2018 r.

<sup>34</sup> 17 w 2016 r., 17 w 2017 r., 18 w I półroczu 2018 r.

<sup>35</sup> Po 10 z każdego roku badanego okresu, w tym : 10 dla osób niepełnosprawnych, 16 dla mieszkańców Strefy, 2 dla honorowego obywatela miasta, 15 dla pojazdów służbowych różnych instytucji, 7 dla hospicjów.

<sup>36</sup> Zarządzenie Dyrektora ZDiT nr 3/17 w sprawie wprowadzenia instrukcji określającej zasady obsługi interesantów w Wydziale Parkowania.

<sup>37</sup> Karty parkingowe wydane przez Miejski Ośrodek ds. orzekania o niepełnosprawności, meldunek sprawdzany w ewidencji ludności, dokument potwierdzający własność pojazdu, uchwała Rady Miejskiej potwierdzająca honorowe obywatelstwo, pisma z instytucji dot. abonamentów dla aut służbowych, pisma z hospicjów z wykazem aut (odpowiednio oznakowanych).

<sup>38</sup> 71.016 wezwań w 2014 r., 60.444 – w 2015 r., 55.880 – w 2016 r., 63.696 – w 2017 r., 34.662 w I półroczu 2018 r.

<sup>39</sup> 5.470 wezwań w 2014 r., 4.920 – w 2015 r., 5.198 – w 2016 r., 5.230 – w 2017 r., 2.881 – w I półroczu 2018 r.

<sup>40</sup> 2.523 w 2014 r., 1.583 - w 2015 r., 1.729 – w 2016 r., 1.782 – w 2017 r. 1.248 – w I półroczu 2018 r.

<sup>41</sup> Uchwała Nr XLVII/902/12 z dnia 29 sierpnia 2012 r. i Uchwała Nr XXI/478/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.

- w 18 przypadkach (39,1%) – okazanie ważnego biletu parkingowego, abonamentu lub innego dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty parkingowej,
- w 10 przypadkach (21,7%) - okazanie biletu parkingowego wystawionego do 5 minut po wystawieniu wezwania przez kontrolera<sup>41</sup>,
- w 9 przypadkach (19,6%) - zaparkowanie w nieuprawnionym sektorze, poza obszarem SPP,
- w 5 przypadkach (10,9%) – jednorazowa decyzja Z-cy Dyrektora ds. Transportu i Inżynierii ZDiT<sup>42</sup>,
- w 4 przypadkach (8,7%) - awaria parkomatu (potwierdzenie wniesienia opłaty i niewydania biletu).

W związku z wystawianiem przez administratora SPP wezwań dla pojazdów zaparkowanych poza miejscem wyznaczonym do postoju, Dyrektor wyjaśnił, że mailem z dnia 29 kwietnia 2016 r. administrator został pouczone o: *„konieczności zaprzestania takich praktyk i wystawiania wezwań dla pojazdów zaparkowanych bez uiszczonej opłaty za postój w SPP, w miejscu wyznaczonym znakiem pionowym D-18, zgodnie z informacją zawartą na tabliczce T-30 (w sytuacji, gdy taka jest umieszczona pod znakiem)”*.

(dowód: akta kontroli str. 33-57, 170-174, 187-188, 222-227)

**1.7.** Wobec właścicieli pojazdów parkujących w SPP i uchylających się od wniesienia opłaty za postój pojazdu w Strefie, działania mające na celu egzekucję administracyjną podejmowane były przez Centrum Usług Wspólnych.

Stosownie do postanowień art. 15 § 1 oraz art. 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>43</sup>, w CUW wystawiono łącznie 60,7 tys. upomnień do uregulowania należności<sup>44</sup> oraz 5,7 tys. tytułów wykonawczych<sup>45</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 342)

**1.8.** Wszyscy pracownicy zatrudnieni w ZDiT posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, do których mają dostęp w związku z wykonywanymi przez siebie obowiązkami. Prowadzona była również ewidencja osób upoważnionych, która zawierała: imię i nazwisko, nazwę komórki organizacyjnej, daty nadania i cofnięcia upoważnienia oraz zakres upoważnienia. Obecnie, po zmianie przepisów<sup>46</sup>, sukcesywnie wydawane są pracownikom nowe papierowe wersje upoważnień dla celów dokumentacyjnych. Każde upoważnienie posiada numer, który jest wpisywany do ewidencji.

(dowód: akta kontroli str. 784)

## **Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP**

**1.9.** Wg zawartych umów z Konsorcjum, na terenie Strefy funkcjonowało 299 parkomatów obsługujących 4.618 miejsc parkingowych. Statystycznie jeden parkomat obsługiwał 16 miejsc parkingowych.

Pomimo zwiększenia liczby miejsc parkingowych<sup>47</sup> na skutek rozszerzenia Strefy w latach 2014-2017, liczba parkomatów nie uległa zmianie. W przypadku zmian granic SPP parkomaty przenoszone były w nowe miejsca. W związku z rozpoczętą

<sup>41</sup> Regulamin SPP dopuszczał wniesienie opłaty w czasie do 5 minut od momentu zajęcia miejsca parkingowego (z powodu braku technicznych możliwości określenia faktycznego zajęcia miejsca parkingowego, w przypadku gdy kontroler nie był świadkiem tego parkowania, czas wystawienia wezwania był jedynym obiektywnym punktem odniesienia).

<sup>42</sup> W tym w trzech przypadkach anulowanie opłaty dodatkowej było uzasadnione parkowaniem na granicy dwóch stref, bądź dopisaniem przez osoby trzecie mylnych informacji na znakach parkingowych.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2018 r., poz.314 ze zm.

<sup>44</sup> 22.507 w 2014 r., 12.263 w 2015 r., 7.590 w 2016 r., 11.819 w 2017 r. i 6.480 w 2018 r. (do 30 czerwca).

<sup>45</sup> 1.346 w 2014 r., 2.183 w 2015 r., 1.003 w 2016 r., 1.156 w 2017 r. i 20 w 2018 r. (do 30 czerwca).

<sup>46</sup> Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000).

<sup>47</sup> 4856 miejsc - według inwentaryzacji z 2017 r.

rewitalizacją miasta, 5 parkomatów usunięto i na dzień 30 maja 2018 r. w SPP funkcjonowały 294 parkomaty.

(dowód: akta kontroli str. 201-203, 331-341)

W latach 2014-2018 (I pół.) z tytułu funkcjonowania SPP uzyskano wpływy w łącznej wysokości 44.144,2 tys. zł<sup>48</sup>, w tym 36.441,2 tys. zł<sup>49</sup> (co stanowiło 82,6% ogółem wpływów) za parkowanie oraz 7.703 tys. zł<sup>50</sup> (17,4%) z tytułu opłat dodatkowych.

Opłaty za postój w Strefie pobierane były od poniedziałku do piątku w godzinach od 8.00 do 18.00 z wyłączeniem dni świątecznych.

(dowód: akta kontroli str. 221)

**1.10.** W okresie objętym kontrolą wydatki związane z utrzymaniem SPP wyniosły łącznie 16.248 tys. zł<sup>51</sup>, w tym:

- wynagrodzenie administratora Strefy realizującego całość zadań związanych z obsługą SPP – 13.936,1 tys. zł<sup>52</sup> (85,8% wydatków),
- wynagrodzenie (wraz z pochodnymi) pracowników Wydziału Parkowania realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem SPP – 2.059,4 tys. zł<sup>53</sup> (12,7% wydatków),
- obsługa informatyczna Strefy – 145,4 tys. zł<sup>54</sup> (0,9% wydatków),
- druk abonamentów, inwentaryzacja miejsc, badania SPP – 107 tys. zł<sup>55</sup> (0,7% wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 221, 230-269, 330)

**1.11.** W kontrolowanym okresie wpływy związane z funkcjonowaniem SPP przewyższały wydatki związane z jej wprowadzeniem i utrzymaniem o 27.896,2 tys. zł<sup>56</sup>. W porównaniu do 2014 r. wpływy uzyskane w 2017 r. były wyższe o 3.189,7 tys. zł (tj. o 38,6%), a wydatki o 1.490,5 tys. zł (tj. o 52,5%).

Na przestrzeni lat 2014-2017 różnica między wpływami a wydatkami wzrosła o 31,3% (z 5.421,5 tys. zł do 7.120,6 tys. zł), przy czym w 2015 r. zmniejszyła się (w porównaniu do roku poprzedniego) o 1%, a w następnych latach wzrastała o 15%.

(dowód: akta kontroli str. 221, 317-322, 330)

**1.12.** W obszarze SPP utworzono 219 zastrzeżonych miejsc postojowych (tzw. „kopert”), w tym 217 dla pojazdów przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej oraz 2 miejsca dla podmiotów prywatnych, po uzgodnieniu z Wydziałem Inżynierii Ruchu i Sterowania Ruchem.

Pojazdy przeznaczone do przewozu osób niepełnosprawnych korzystały z miejsc parkingowych bezpłatnie, zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXI/478/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 9 grudnia 2015 r.

Użytkownicy (prywatni) 2 zastrzeżonych miejsc postojowych wnosili opłaty w wysokości ustalonej powyższą uchwałą, tj. 1000 zł miesięcznie dla Podstrefy A i 600 zł miesięcznie dla Podstrefy B.

<sup>48</sup> 8.257,9 tys. zł w 2014 r., 8.336,4 tys. zł w 2015 r., 10.233,2 tys. zł w 2016 r., 11.447,6 tys. zł w 2017 r., 5.869,2 tys. zł w I pół. 2018 r.

<sup>49</sup> 6.370,8 tys. zł w 2014 r., 6.767,3 tys. zł w 2015 r., 8.831 tys. zł w 2016 r., 9.351,1 tys. zł w 2017 r., 5.121 tys. zł w I pół. 2018 r.

<sup>50</sup> 1.887,1 tys. zł w 2014 r., 1.569,1 tys. zł w 2015 r., 1.402,2 tys. zł w 2016 r., 2.096,4 tys. zł w 2017 r., 748 tys. zł w I pół. 2018 r.

<sup>51</sup> 2.836,4 tys. zł w 2014 r., 2.969 tys. zł w 2015 r., 4.040,2 tys. zł w 2016 r., 4.326,9 tys. zł w 2017 r., 2.075,5 tys. zł w I pół. 2018 r.

<sup>52</sup> 2.433,6 tys. zł w 2014 r., 2.537,8 tys. zł w 2015 r., 3.456,1 tys. zł w 2016 r., 3.734,2 tys. zł w 2017 r., 1.774,4 tys. zł w I pół. 2018 r.

<sup>53</sup> 365,6 tys. zł w 2014 r., 400,3 tys. zł w 2015 r., 478,1 tys. zł w 2016 r., 527,4 tys. zł w 2017 r., 288 tys. zł w I półroczu 2018 r.,

<sup>54</sup> 31,9 tys. zł w 2014 r., 30,8 tys. zł w 2015 r., 31 tys. zł w 2016 r., 38,6 tys. zł w 2017 r., 13,1 tys. zł w I półroczu 2018 r.

<sup>55</sup> 5,3 tys. zł w 2014 r., 75 tys. zł w 2016 r., 26,7 tys. zł w 2017 r.

<sup>56</sup> 5.421,5 tys. zł w 2014 r., 5.367,4 tys. zł w 2015 r., 6.193 tys. zł w 2016 r., 7.120,7 tys. zł w 2017 r., 3.793,7 tys. zł w I pół. 2018 r.

Nie wystąpiły przypadki obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 322)

### Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

**1.13.** W badanym okresie w Wydziale Parkowania zarejestrowano 488 spraw<sup>57</sup> związanych z funkcjonowaniem Strefy. Pisma dotyczyły wydania abonamentu lub jego duplikatu, współpracy z Policją w związku z nagminnym naruszaniem przez kierowców przepisów drogowych celem uniknięcia opłaty parkingowej, utrzymywaniem czystości miejsc parkingowych.

Do Wydziału Organizacyjnego wpłynęło ogółem 137 skarg<sup>58</sup> na działalność ZDiT, w tym 18 dotyczących niewłaściwego zachowania pracowników zatrudnionych przy obsłudze SPP, bezzasadnego nałożenia opłaty parkingowej, nieprzestrzegania przepisów dotyczących parkowania<sup>59</sup>.

Kontrola 10 skarg (po 2 w każdym roku badanego okresu) wykazała, że zostały one rozpatrzone z trybie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>60</sup>. Wobec pracowników, których dotyczyły skargi, zostały wyciągnięte konsekwencje służbowe i odsunięto ich od bezpośrednich kontaktów z petentami. W uzasadnionych przypadkach opłaty dodatkowe zostały anulowane.

Jedna skarga (z 2014 r.) dotyczyła niewłaściwego oznakowania miejsc parkingowych w SPP i pobierania opłaty dodatkowej za parkowanie w nieoznaczonych miejscach. W odpowiedzi Dyrektor ZDiT poinformował skarżącego, że oznakowanie SPP było dostosowywane do wymogów znowelizowanego rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, a brak oznakowania poziomego nie zwalniał kierowcy z ustawowego obowiązku wnoszenia opłaty za postój w Strefie.

(dowód: akta kontroli str. 347-348, 370)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

- 1) Na żadnym z 5 kontrolowanych odcinków ulic objętych SPP<sup>61</sup> miejsca postojowe nie zostały oznakowane znakami poziomymi: P-18 *stanowisko postojowe*, P-19 *linia wyznaczająca pas postojowy*, P-20 *koperta* i P-24 *miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej* (z wyjątkiem poziomego oznaczenia 3 wydzielonych miejsc parkingowych dla motocykli i 2 mocno wytartych kopert dla niepełnosprawnych na jednym z badanych odcinków). Było to sprzeczne z art. 13b ust. 1 i 6 ustawy o drogach publicznych, w zw. z rozdziałem 5 (podrozdział 5.2.50) rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków. Zgodnie z art. 13b ww. ustawy, opłatę o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (ust. 1). Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, w uzgodnieniu z zarządcą drogi, wyznacza w strefie płatnego parkowania m.in. miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym stanowiska przeznaczone na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową; może również wyznaczać zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (ust. 6). W myśl zaś przepisów ww. rozporządzenia, w strefie oznakowanej jako SPP miejsca dla

<sup>57</sup> 141 w 2014 r., 90 w 2015 r., 195 w 2016 r., 41 w 2017 r., 21 w 2018 r. (I pół.).

<sup>58</sup> 56 w 2014 r., 27 w 2015 r., 30 w 2016 r., 15 w 2017 r., 9 w I półroczu 2018 r.

<sup>59</sup> 7 w 2014 r., 4 w 2015 r., 2 w 2016 r., 3 w 2017 r., 2 w I półroczu 2018 r.

<sup>60</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

<sup>61</sup> Ulice: Nowomiejska, Północna, Zachodnia oraz Plac Wolności i ulica Piotrkowska na odcinku od Mickiewicza do Żwirki.



postoiu pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi oraz znakami poziomymi. Brak podwójnego oznakowania wyklucza zatem możliwość poboru opłat w strefie płatnego parkowania. W latach 2014-2018 (I półrocze) opłaty takie były natomiast pobierane w SPP i w odniesieniu do obszaru obejmującego odcinki ulic poddane oględzinom wyniosły ponad 1.018 tys. zł. Wystawiono również 12.023 wezwań do zapłaty, z czego opłacono 3.967 na szacunkową kwotę 145,5 tys. zł<sup>62</sup>.

Dodatkowo, do wymogów ww. rozporządzenia nie dostosowano dwóch projektów stałej organizacji ruchu obejmujących 5 kontrolowanych odcinków ulic. W projektach tych nie ujęto bowiem poziomego oznakowania w obszarze SPP (brak znaków: P-18 „stanowisko postojowe”, P-19 „linia wyznaczająca pas postojowy”, P-24 „miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej”), a w projekcie PI. Wolności dodatkowo nie oznaczono poziomych znaków P-20 „koperta”.

Dyrektor ZDiT wyjaśnił, że pomimo zasady podwójnego oznaczania miejsc parkingowych (znakami pionowymi typu D-18 i poziomymi typu P-18), z uwagi na fakt, iż decydującą rolę w wyznaczaniu miejsc postojowych w SPP mają znaki pionowe, uznano to oznakowanie za wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 311-314, 371, 381-384, 517-527)

- 2) Pomimo, iż część obszaru SPP w Łodzi stanowi zabytek wpisany do rejestru zabytków, ZDiT oznakował Strefę nie występując do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi o zgodę na umieszczenie w tym obszarze znaków drogowych i parkomatów. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>63</sup>, pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in. umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych (pkt 10) oraz podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru (pkt 11).

Dyrektor ZDiT wyjaśnił, że w żadnym przypadku oznakowania SPP nie doszło do naruszenia lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 211-220, 317-322)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wprowadzenie organizacji ruchu (w tym oznakowania poziomego zgodnego z przepisami dotyczącymi szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych) może bez wątplenia wpływać na wygląd układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, a co za tym idzie, powoduje to konieczność wystąpienia - na podstawie przepisów ustawy o ochronie zabytków - o wydanie przez właściwy organ stosownego pozwolenia. Rozstrzygnięcie, czy wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie<sup>64</sup>.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

- 1) Do dnia dokonania oględzin, tj. do 8 czerwca 2018 r., na parkomatach w SPP nie umieszczono klauzuli informacyjnej wymaganej art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 311-314, 356, 407-497)

<sup>62</sup> Z uwagi na zróżnicowaną wysokość opłat i brak możliwości uzyskania danych dot. obszaru poddanego oględzinom obliczono szacunkową (uśrednioną) kwotę dodatkowej zapłaty za nieopłacony parking  $(3967 \text{ opłaconych wezwań} \times 50 \text{ zł} + 3967 \times 40 \text{ zł} + 3967 \times 20 \text{ zł}) / 3 = 145,5 \text{ tys. zł}$ .

<sup>63</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o ochronie zabytków”.

<sup>64</sup> Co do możliwości uznania przez organ ochrony zabytków, że oznakowanie poziome, tj. wyznaczenie stanowisk postojowych pojazdów o wyglądzie zupełnie nieprzystającym do charakteru zabudowy do obszaru objętego ochroną, obniżyłoby wartość historycznego wnętrza urbanistycznego, sąd administracyjny wyraził stanowisko w wyroku VII SA/Wa 2052/16 z dnia 19 lipca 2017 r.

<sup>65</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia decyzji ramowej Rady 2008/977/WSiSW, Dz. Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r.

2) W przypadku 2 (spośród 46 analizowanych) reklamacji dotyczących nałożonych opłat dodatkowych, pozytywnie rozpatrzonych przez Dyrektora jednostki, nie zachodziły przesłanki do uwzględnienia reklamacji wskazane w § 15 ust. 3 Regulaminu SPP. Dyrektor ZDiT wyjaśnił, że w przypadku reklamacji nr 375241/2016 anulowano opłatę dodatkową, ponieważ zaparkowanie bez opłaty spowodowane było stanem wyższej konieczności (pozostawienie włączonej kuchenki gazowej), natomiast odnośnie reklamacji nr 365287/2016 (dotyczącej parkowania po upływie ważności biletu parkingowego), Dyrektor ZDiT nie wskazał przyczyn anulowania opłaty dodatkowej.

(dowód: akta kontroli str. 170-174, 222-227)

#### Ocena cząstkowa

Zarządzając Strefą, ZDiT nie dochował należytej staranności celem zapewnienia poszanowania obowiązujących przepisów prawa. Zaniechano wyznaczenia poszczególnych miejsc postojowych jednocześnie znakami pionowymi i poziomymi, pobierając przy tym opłaty z tytułu postoju pojazdów na miejscach niewłaściwie oznakowanych. W dwóch objętych kontrolą projektach stałej organizacji ruchu nie ujęto poziomego oznakowania w obszarze SPP. Nie uzyskano również odpowiednich pozwoleń konserwatora zabytków na oznakowanie obszaru SPP stanowiącego zabytek wpisany do rejestru. Wydawanie abonamentów osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat było zgodne z obowiązującymi w jednostce zasadami.

## 2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

### Wybór administratora SPP

**2.1 - 2.4** Administratora SPP wybrano w trybie przetargu nieograniczonego (umowa z dnia 28 lutego 2012 r. na kwotę 18.454.942,14 zł brutto).

Zarządzeniem<sup>66</sup> Dyrektora ZDiT powołana została komisja przetargowa, a osoby wykonujące czynności w postępowaniu złożyły oświadczenia, o których mowa w art.17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>67</sup> (zwanej dalej Pzp.). Opis przedmiotu zamówienia i sposobu oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu został dokonany w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Zgodnie z Pzp, na podstawie kryteriów oceny określonych w SIWZ (100% cena) wybrano korzystniejszą z dwóch ofert, które wpłynęły. Po 8 miesiącach złożono zamówienie uzupełniające w trybie zamówienia z wolnej ręki (umowa z dnia 24 października 2012 r. na kwotę 9.609.612,00 zł brutto), którą aneksami z dnia 18 grudnia 2017 r. i 13 kwietnia 2018 r. zmniejszono odpowiednio o 4.000.000 zł i o kolejne 2.000.000 zł<sup>68</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 75-160, 533-562)

**2.5** Umowy z Konsorcjum na obsługę, naprawy oraz konserwację urządzeń parkingowych i komputerowego centrum przetwarzania danych SPP zawarte zostały w formie pisemnej (art. 139 ust. 2 Pzp), w terminie określonym w art. 94 tej ustawy. Zakres świadczeń wynikający z umowy był tożsamy z zobowiązaniem zawartym w ofercie, a treść umowy tożsama z treścią jej projektu (zgodnie z art. 140 Pzp). Umowa na zamówienie podstawowe została zawarta na okres 84 miesięcy (do lutego 2019 r.), a umowa uzupełniająca na okres 76 miesięcy (nie dłużej niż do końca umowy podstawowej). Możliwość dokonania istotnych zmian była

<sup>66</sup> Zarządzenie z dnia 23.12.2011 r.

<sup>67</sup> Dz.U. 2017 r. poz. 1579 ze zm.

<sup>68</sup> Obecna wartość zamówienia uzupełniającego opiewa na kwotę 3.609.612 zł brutto.

przewidziana zarówno w umowie na zamówienie podstawowe, jak i na zamówienie uzupełniające. Pomimo rozszerzenia obszaru SPP i wprowadzenia podziału na podstrefy, w ocenie Dyrektora ZDiT zmiana rzeczowa umowy z operatorem Strefy nie była konieczna, bowiem był on zobowiązany do dostosowania się do nowych regulacji. Pismem z dnia 10 grudnia 2015 r. Dyrektor ZDiT poinformował Konsorcjum o konieczności: wygospodarowania i przestawienia około 26 szt. parkomatów z obecnego obszaru SPP na nowe odcinki, aktualizacji oprogramowania, jak również właściwego oznakowania parkomatów w zależności od podstrefy.

(dowód: akta kontroli str. 75-160, 317-322)

### **Wybór podmiotów zarządzających nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych**

**2.6** Wszystkie trzy analizowane postępowania w zakresie oddawania nieruchomości gminnych w dzierżawę lub użyczenie prowadzone były przy zastosowaniu procedury określonej w zarządzeniu Prezydenta Miasta Nr 3937/VI/13 z dnia 21 marca 2013 r.<sup>69</sup> oraz wewnętrznych procedur ZDiT regulujących zasady rozpatrywania wniosków w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 385-387)

**2.7** Wykaz nieruchomości gminnych<sup>70</sup> przeznaczonych pod wynajem, dzierżawę bądź użyczenie podmiotom trzecim na potrzeby organizacji płatnych parkingów, podawano do publicznej wiadomości poprzez umieszczanie ich w widocznym miejscu na tablicy ogłoszeń w pomieszczeniu ZDiT, w którym załatwiane były sprawy z zakresu dróg wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 385-387, 528, 563-564)

**2.8** Wysokość stawek z tytułu opłat za najem i dzierżawę nieruchomości określało zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 3937/VI/13. Stawki te ustalone były w odniesieniu do stawek za zajmowanie pasów drogowych dróg publicznych (również tych na potrzeby organizacji płatnego parkowania) i nie podlegały negocjacji przy zawieraniu umów.

(dowód: akta kontroli str. 385-388, 566-631)

**2.9** W latach 2014-2018 (I półrocze) w ZDiT nie wystąpiły przypadki nieodpłatnego udostępniania podmiotom trzecim nieruchomości pod utworzenie płatnych parkingów.

(dowód: akta kontroli str. 385-388)

**2.10** Wszystkie umowy dzierżawy poddane badaniu zawierane były na okres maksymalnie 3 lat i zgodnie z Pzp. Umowy te nie wymagały przeprowadzenia trybu przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 374-380, 632-756)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Podmiot realizujący zadania w zakresie płatnego parkowania wyłoniony został w trybie i na zasadach określonych w Pzp. Rzetelnie dokonano opisu przedmiotu zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, wybrano najkorzystniejszą ofertę oraz zawarto umowę z administratorem zgodnie z warunkami określonymi w postępowaniu. Przy udostępnianiu nieruchomości gminnych na potrzeby organizacji płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych

<sup>69</sup> Zarządzenie w sprawie zasad wydzierżawiania i użyczania dróg wewnętrznych będących we władaniu Miasta Łodzi na okres do trzech lat.

<sup>70</sup> O którym mowa w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierający: oznaczenie nieruchomości, rodzaj, powierzchnię dzierżawy, opis nieruchomości, stawkę rocznego czynszu dzierżawnego i termin płatności.

przestrzegano wewnętrznych procedur oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### **3 Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania**

#### **Umowa zawarta z administratorem SPP**

**3.1** Zapisy umów zawartych z Konsorcjum regulowały kwestie zabezpieczenia rzetelnej realizacji obowiązków związanych z funkcjonowaniem Strefy.

Zabezpieczenie należytego wykonania umów stanowiły gwarancje bankowe w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie, tj. 1.403 tys. zł.

Za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od Konsorcjum, opóźnienie w uruchomieniu SPP, usunięciu awarii uszkodzonego parkomatu oraz urządzenia do opróżniania skarbca i urządzenia kontrolnego, uchylenie się od obowiązku bieżącego utrzymania parkomatów i terenu płatnego parkowania, zmniejszoną liczbę kontroli, ustalone zostały kary umowne<sup>71</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 75-88, 127-138)

W styczniu 2013 r. na operatora Strefy nałożone zostały dwie kary umowne w łącznej kwocie 6.050 zł za nie odśnieżenie odcinków ulic położonych w SPP. W późniejszym okresie kary nie były nakładane.

Skargi składane na operatora Strefy dotyczyły opłat dodatkowych za brak biletu parkingowego oraz niewłaściwego zachowania kontrolerów. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone i wyjaśnione, a skarżącym udzielono stosownych odpowiedzi w obowiązującym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 194-198, 370)

**3.2** Maksymalne wynagrodzenie dla Konsorcjum za wyposażenie SPP wraz z oprogramowaniem, komputerowym centrum przetwarzania danych, obsługą i utrzymaniem - w wysokości 28.065 tys. zł, obniżone zostało aneksem z dnia 30 sierpnia 2017 r. do 24.065 tys. zł oraz aneksem z dnia 13 kwietnia 2018 r. do 22.065 tys. zł.

W kolejnych latach obowiązywania umowy wynagrodzenie operatora Strefy, uzależnione od wpływu z opłat za parkowanie w SPP, corocznie było określane w aneksach do umów i wynosiło od 2.434 tys. zł w 2014 r. do 3.734 tys. zł w 2017 r. Podstawę ustalenia wynagrodzenia stanowiła łączna kwota wpływów uzyskanych z opłat parkingowych pobranych za pośrednictwem parkomatów i pozostałych urządzeń służących do pobierania opłat. Wzajemne rozliczenia stron odpowiadały warunkom umownym.

(dowód: akta kontroli str. 75-160, 221, 230-269, 351-355)

**3.3** Kwestie weryfikacji prawidłowości realizacji umów o powierzeniu obsługi SPP określone zostały w umowach zawartych z Konsorcjum. Wskazano w nich osoby odpowiedzialne za nadzór nad prawidłową realizacją zamówienia, zapewniono dostęp do dokumentów i możliwość kontroli funkcjonowania komórek organizacyjnych i urządzeń związanych z eksploatacją SPP.

Nadzór nad przestrzeganiem postanowień umowy obejmował okresowe sprawdzanie wykonania określonego limitu kontroli na wybranych odcinkach Strefy, utrzymania czystości miejsc parkingowych, weryfikację dostarczonej dokumentacji pod kątem ciągłości i kompletności, kontrolę rozliczeń finansowych. W przypadku

<sup>71</sup> Za opóźnienie w wykonaniu I etapu zamówienia – 11.000 zł za każdy dzień opóźnienia, za opóźnienie w usunięciu awarii uszkodzonego parkomatu lub innego urządzenia – 10,50 zł za każdą godzinę opóźnienia, za opóźnienie w usunięciu nieprawidłowości systemu informatycznego - 2.110 zł za każdy dzień, za odstąpienie od umowy z winy wykonawcy – 1 mln zł, za uchylenie się od obowiązku bieżącego utrzymania terenu SPP - 10 zł za każde miejsce parkingowe, za uchylenie się od obowiązku utrzymania parkomatów w stanie estetycznym – 100 zł za każdy parkomat, za mniejszą liczbę kontroli niż minimalna ustalona w umowie – 2.500 zł za każdy dzień funkcjonowania Strefy.

stwierdzenia nieprawidłowości operator SPP wzywany był do przedłożenia dokumentów potwierdzających wywiązywanie się z nałożonych obowiązków.

Od roku 2018, z uwagi na bezpłatne wprowadzenie przez operatora systemu raportowania pracy parkomatów („myParkfolio”), kontrola odbywała się poprzez okresowe wydruki z systemu raportów pracy w wybranych losowo dniach. Raporty dokumentowały m.in. ilość przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 75-88, 194-197)

**3.4** W badanym okresie w ZDiT nie planowano i nie wykonywano kontroli funkcjonowania płatnego parkowania w Łodzi. W roku 2016 zlecono firmie zewnętrznej badanie funkcjonowania SPP oraz obszaru przyległego na terenie miasta Łodzi. Raport z przeprowadzonego badania przyczynił się do zwiększenia Strefy, zmian w zakresie ustawienia parkomatów oraz zmian w organizacji ruchu pozwalających na lepsze wykorzystanie układu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 317-320, 785-791)

### **Umowy zawarte z podmiotami zarządzającymi nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych**

**3.5** W badanym okresie ZDiT zawarł umowy dzierżawy z dwoma podmiotami<sup>72</sup> na zarządzanie nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych mieszczących się poza SPP i poza drogami publicznymi. W obydwu przypadkach umowy były zawierane na czas określony do lat 3<sup>73</sup>.

Miejsca płatnego parkowania na drogach publicznych poza SPP udostępniano na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Łodzi<sup>74</sup> o zajęciu pasa drogi na odpłatne parkingi<sup>75</sup>. Decyzje poddane badaniu<sup>76</sup> wydawano na okresy dwumiesięczne.

(dowód: akta kontroli str. 632-756, 792)

**3.6** Zapisy analizowanych umów i decyzji regulowały kwestie zabezpieczenia sposobu wykorzystania nieruchomości gminnej zgodnie z celem na jaki została udostępniona (utworzenie parkingu), z konsekwencją wypowiedzenia umowy lub cofnięcia decyzji. Żadna z umów ani decyzji nie była modyfikowana. W dokumentach tych wyszczególniono zobowiązania dzierżawcę teren lub zajmującego pas drogowy. Postanowienia obydwu umów i decyzji były realizowane prawidłowo, żadna z umów nie została wypowiedziana, nie doszło też do wzruszenia decyzji. W umowach zawarto klauzulę dotyczącą wypłaty odszkodowania w wysokości 5-krotności czynszu, w przypadku bezumownego korzystania z gruntu (niezgodnego z zapisami w umowie).

(dowód: akta kontroli str. 632-756, 792)

**3.7** ZDiT nie gromadził danych dotyczących wpływów z tytułu pobieranych opłat parkingowych. Wysokość stawek za dzierżawę lub zajęcie pasa drogi określona była zarządzeniem Prezydenta i nie była uzależniona od wysokości wpływów jakie uzyskiwali dzierżawcy z tytułu płatnego parkowania. Umowy dzierżawy nie przewidywały waloryzacji stawek czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 385-387)

<sup>72</sup> Firma POL-PARK i Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o.

<sup>73</sup> W jednym przypadku były to umowy od 2 kwietnia 2014 r. zawierane kolejno na okres 1 miesiąca – ostatnia zawarta 1 lutego 2017 r. na okres 3 lat do 31 stycznia 2020 r.; z drugim podmiotem umowy zawierano na okres 3 lat: 1 sierpnia 2012 r. – 31 lipca 2015 r. i 1 sierpnia 2015 r. – 31 lipca 2018 r.

<sup>74</sup> Decyzja wydana na podstawie art.19 ust.5, art.20 pkt 8, art.21 ust.1 i 1a, art. 40 ust.1 i ust.2 pkt 4, ust.3, ust. 4, ust.8, ust.10, ust.11, ust. 13 i ust. 15 ustawy o drogach publicznych, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 140, poz. 1481 ze zm.) i uchwały Nr. XXXIII/877/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie ustalenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg.

<sup>75</sup> M. in. parkingi w okolicy Rynku Bałuckiego, przy ICZMP oraz zorganizowane w czasie niedzielnej giełdy samochodowej.

<sup>76</sup> Dot. Rynku Bałuckiego – Stowarzyszenie Handlowców Bałucki Rynek.

**3.8** W okresie objętym kontrolą ZDiT uzyskał dochody z tytułu wszystkich umów dzierżawy oraz użytkowania nieruchomości udostępnionych na potrzeby ogólnodostępnych płatnych miejsc parkingowych w łącznej wysokości 1.515,7 tys. zł, w tym:

- 589,7 tys. zł<sup>77</sup> na podstawie umów dzierżawy terenów gminnych niebędących drogami publicznymi,
- 926 tys. zł<sup>78</sup> na podstawie decyzji administracyjnych na zajęcie pasa drogi publicznej (poza SPP).

Ze względu na konieczność zapłaty za zajęcie pasa drogi przy wydaniu decyzji, zaległości z tego tytułu nie występowały. W odniesieniu do jednej z umów maksymalne zaległości obejmowały 3 miesiące, a na dzień zakończenia kontroli niezapłacona pozostawała jedna faktura. Zaległości z tytułu drugiej umowy wynosiły 339.578,76 zł<sup>79</sup> i – zgodnie z informacją z CUW - po wysyłanych do dzierżawcy wezwaniach do zapłaty, wpłaty na poczet zaległości były systematycznie dokonywane.

(dowód: akta kontroli str. 565, 764-783)

**3.9** W okresie objętym kontrolą ZDiT nie zlecał innym podmiotom audytów lub kontroli obejmujących działania związane z zagospodarowaniem nieruchomości w trybie najmu, dzierżawy lub użyczenia. Według wyjaśnień Dyrektora jednostki, przeprowadzane w miarę potrzeb okresowe kontrole wewnętrzne dotyczyły sprawdzania zgodności zajmowanego terenu z treścią umowy.

(dowód: akta kontroli str. 385-388)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W umowach dotyczących płatnego parkowania zabezpieczone zostały interesy miasta Łódź, a treść umów była zgodna z obowiązującymi przepisami i umożliwiała zapewnienie prawidłowego funkcjonowania SPP. Rozliczenia finansowe z Konsorcjum dokonywane były rzetelne i terminowo. Zapewniono także rzetelną weryfikację sposobu realizacji umów zawartych z administratorem oraz z podmiotami zarządzającymi nieruchomościami gminnymi udostępnionymi na potrzeby płatnych ogólnodostępnych miejsc parkingowych, a także podejmowano działania zmierzające do eliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>80</sup>, wnosi o:

1. Dostosowanie oznakowania miejsc postojowych w Strefie do wymogów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków.
2. Dostosowanie projektów stałej organizacji ruchu do wymogów ww. rozporządzenia poprzez wprowadzenie do nich oznakowania poziomego w obszarze SPP.
3. Każdorazowe występowanie do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi, w sytuacjach określonych w art. 36 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy o ochronie zabytków, o uzyskanie stosownego pozwolenia.

<sup>77</sup> 2014 r. - 131,2 tys. zł, 2015 r. - 131,2 tys. zł, 2016 r. - 131,2 tys. zł, 2017 r. - 130,8 tys. zł i I półrocze 2018 r. - 65,4 tys. zł.

<sup>78</sup> Odpowiednio: 78,4 tys. zł, 384 tys. zł, 178,1 tys. zł, 198,7 tys. zł i 86,8 tys. zł.

<sup>79</sup> 2015 r. - 10.736,71 zł, 2016 r. - 38.950,88 zł, 2017 r. - 150.313,94 zł, 2018 r. - 139.577,23 zł.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia <sup>14</sup>.....września 2018 r.

Kontroler

Renata Biskupska  
główny specjalista k.p.

*Renata Biskupska*  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

**DYREKTOR DELEGATURY**  
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi  
*Grażyna Tużikiewicz-Gnitecka*  
.....  
wicedyrektor  
Podpis

