



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.008.02.2018

P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Mariusz Twardowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LRZ/74/2018 z dnia 21 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krosna, 38-400 Krosno, ul. Lwowska 28a, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Krosna jest od dnia 10 listopada 2002 r. Piotr Przytocki. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Utworzenie strefy płatnego parkowania w Krośnie (SPP)³ zostało poprzedzone analizami konieczności jej utworzenia, a projekt SPP spełniał kryteria i przesłanki jej ustanowienia, określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴

Urząd zapewnił obsługę funkcjonowania SPP, opracowując w tym celu projekt organizacji ruchu drogowego. Wydawanie zezwoleń (abonamentów) osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w okresie objętym kontrolą Najwyższej Izby Kontroli (NIK) było zgodne z przyjętymi przez Radę Miasta Krosno w tym zakresie warunkami. Wobec właścicieli pojazdów, którzy nie uiszcili opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, Urząd podejmował działania mające na celu rozpoczęcie egzekucji w postaci wystawiania upomnień do uregulowania należności oraz tytułów wykonawczych na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁵. Pracownicy, realizujący zadania związane z obsługą SPP, posiadali stosowne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, a administrator prowadził ewidencję tych osób w myśl art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych*⁶, w wersji wówczas obowiązującej.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli polegały na:

- przedłożenie przez Prezydenta projektu uchwały o SPP przewidującej 7 dniowy termin do wniesienia opłaty dodatkowej zamiast 14 dniowego terminu

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2018 r. oraz wcześniejsze działania kontrolowanej jednostki związane z utworzeniem Strefy Płatnego Parkowania.

² 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.

³ Dalej SPP

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.

- nie ujęciu w Projekcie Stałej Organizacji Ruchu Miasta Krosna z 2016 r. zestawienia wyznaczonych miejsc postojowych, w tym przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych,
- nie zapewnieniu w SPP wymaganej minimalnej liczby miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych,
- wykonaniu w 2017 r. w części SPP, będącej w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości, oznakowania poziomego bez uzyskania wymaganej zgody właściwego konserwatora zabytków,
- przewlekłym prowadzeniu działań windykacyjnych opłat dodatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania.

Uwarunkowania utworzenia płatnych miejsc parkingowych w mieście

1.

We własnym zakresie Urzędu opracowano w dniu 2 grudnia 2013 r. *Plan budowy parkingów i polityki parkingowej w Krośnie* oraz dokonano analizy konieczności wprowadzenia SPP w centralnej strefie miasta Krosna.

W *Planie* tym stwierdzono, iż wprowadzenie opłat za parkowanie wymusi rotację samochodów, przez co zwiększy się liczba korzystających z miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli, str.4 - 21)

2.

Rada Miasta Krosna na podstawie art. 13b ust.3 ustawy o drogach publicznych podjęła uchwałę w dniu 18 grudnia 2003 r.⁷ w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w mieście Krośnie w strefie płatnego parkowania oraz określenia sposobu pobierania opłaty⁸.

Wymieniona uchwała była trzynastokrotnie zmieniana i w dniu 27 marca 2014 r.⁹ Rada Miasta Krosna wprowadziła ujednoliconą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w mieście Krośnie w strefie płatnego parkowania oraz określenia sposobu pobierania opłaty¹⁰, która obowiązuje nadal¹¹. Wprowadzone zmiany dotyczyły, m.in. obszaru SPP oraz stawek opłat za parkowanie pojazdów w strefie.

SPP została wyznaczona wyłącznie na drogach publicznych, tj. zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹².

Nie zlecano podmiotom trzecim opracowanie analiz dotyczących utworzenia SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 26 - 38)

Jak stwierdził Prezydent Miasta Krosna¹³, *SPP wprowadzono uchwałą o SPP na obszarze, gdzie występował deficyt miejsc postojowych w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych.*

Decyzja o wprowadzeniu SPP poprzedzona była obserwacjami oraz analizami prowadzonymi we własnym zakresie.

⁷ Uchwała Nr XV/313/03

⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego Nr 179 poz. 2933 z dnia 18 grudnia 2003 r.

⁹ Uchwała Nr LIX/1339/14

¹⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z 2014 r. poz. 2346 z dnia 1 września 2014 r.

¹¹ Dalej: Uchwała o SPP.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

¹³ Dalej: Prezydent.

Analizy te prowadzone były również w oparciu o Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krosna, zatwierdzonego uchwałą Nr XXXVII/834/98 z dnia 15 czerwca 1998 r. Podjęte wówczas działania przyczyniły się do większej rotacji pojazdów samochodowych na obszarze SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 22 - 25)

3.

Gmina Miasto Krosno nie wydzierżawiła w trybie art. 22 ust. 2 ustawy o drogach publicznych gruntów w obrębie pasów drogowych tych dróg na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 5 umów na wydzierżawienie innych nieruchomości Gminy Miasto Krosno na organizację płatnych miejsc parkingowych na potrzeby parkingowe dla następujących podmiotów:

1) dwie umowy zawarte z Krośnieńskim Stowarzyszeniem Motorowym:

- pierwsza na okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.,
- druga na okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.

W obu umowach oddano w dzierżawę nieruchomość o pow. 900 m² (działka o nr ew. 1687/7) ustalając czynsz miesięczny w wysokości 150 zł,

2) trzy umowy zawarte z Klubem Sportowym „Karpaty”:

- pierwsza na okres od 1 stycznia 2014 r., do 31 grudnia 2016 r.,
- druga od 1 stycznia 2017 r. do 28 lutego 2018 r.,
- trzecia na okres od 1 marca 2018 r. na czas nieoznaczony.

W umowach tych oddano w dzierżawę nieruchomość o pow. 2.266 m² (działka o nr ew. 1687/9), ustalając czynsz miesięczny w wysokości 200 zł (umowy do 28 lutego 2018 r.) i wysokości 1.019,70 zł (umowa od dnia 1 marca 2018 r.).

We wszystkich ww. przypadkach Rada Miasta Krosna (stosownymi uchwałami) wyrażała zgodę na zawarcie tych umów.

(dowód: akta kontroli, str. 34 - 77)

Prezydent Miasta Krosna w odpowiedzi na pytanie odnośnie przesłanek, jakimi się kierowano się, podejmując takie działania i czy wynikały one z udokumentowanych potrzeb w zakresie zapewnienia miejsc parkingowych na terenie miasta stwierdził, iż *działki nr ew. 1687/9 oraz 1689/7 stanowiące własność Gminy Miasto Krosno nie stanowią pasa drogowego, więc nie było możliwości utworzenia na ich obszarze SPP.*

Z uwagi na deficyt miejsc postojowych w obszarze krosnieńskiej starówki podjęto decyzje o przeznaczeniu przedmiotowych nieruchomości na potrzeby organizacji płatnych miejsc postojowych.

Obszar ten bezpośrednio przylega do centrum miasta. Parkingi te zapewniają miejsca postojowe dla pojazdów samochodowych osób udających się w obszar starego miasta oraz pobliskiego placu targowego.

Parkingi te obsługiwane są przez krosnieńskie kluby sportowe, prowadzące działalność i zajęcia sportowe z młodzieżą na terenie miasta Krosna.

(dowód: akta kontroli, str. 22 - 25)

Uchwały w sprawie ustalenia SPP

4.

Podjęta Uchwała o SPP nie zawierała modyfikacji w stosunku do treści wniosku przedstawionego przez Prezydenta.

Beata Pawłowska – Nicałek – Naczelnik Wydziału Drogownictwa w Urzędzie¹⁴ stwierdziła, iż SPP na terenie miasta Krosna została utworzona w 2003 r., zgodnie z uchwałą o SPP. Projekt uchwały w tym zakresie był przedłożony

¹⁴ Dalej: Naczelnik.

Radzie Miasta Krosna, a z uwagi na odległy czas brak jest materiałów źródłowych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 26 – 38, 78)

5.

Zapisy Uchwały o SPP, dotyczące kwot opłat za parkowanie (za pierwszą oraz kolejne godziny parkowania oraz opłaty dodatkowej), zostały ustalone w wysokości nieprzekraczającej limitów określonych w art. 13b ust. 4 pkt 1, ust. 5 oraz 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych¹⁵.

W okresie objętym kontrolą NIK zapisy Uchwały o SPP:

- określały 7 dniowy termin uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego,
- nie zawierały zapisów dotyczących trybu reklamacyjnego w przypadku kwestionowania wymierzenia opłaty dodatkowej oraz/lub tryb ich egzekucji,
- nie zawierały zapisów dotyczących dopuszczenia możliwości nałożenia opłaty dodatkowej za nieudokumentowanie dopełnienia obowiązku poniesienia opłat za parkowanie poprzez, np. brak wyeksponowania dowodu uiszczenia tej opłaty za przednią szybą wewnątrz pojazdu.

Zawarto zapis, iż za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP będzie pobierana opłata dodatkowa w wysokości 30 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 34 - 38)

Jak stwierdziła Naczelnik przy określaniu stawek opłat brano pod uwagę, aby zwiększyć rotacyjność parkujących samochodów w strefie płatnego parkowania i udostępnić miejsca parkingowe dla interesantów, klientów i turystów, ograniczenie przejazdu i parkowania samochodów w obrębie zabytkowej części miasta i poza Starówką.

(dowód: akta kontroli, str. 79)

6.

Zapisy uchwały o SPP w § 4 stanowią, iż opłatę pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP w wyznaczonych i oznakowanych miejscach parkingowych w dni robocze w godzinach od 7⁰⁰ do 18⁰⁰.

Urząd do dnia 30 czerwca 2016 r. pobierał opłaty, o których mowa w § 4 również w soboty.

Ponadto zapisy Uchwały o SPP:

- nie wprowadzały obowiązku podawania numeru rejestracyjnego pojazdu przy nabywaniu biletu za postój w SPP, potwierdzającego dokonanie opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy,
 - uzależniały możliwość poniesienia opłaty za parkowanie w preferencyjnych stawkach od spełnienia określonych warunków, np. w zakresie meldunku (dotyczy, m.in. osób fizycznych zameldowanych na pobyt stały lub czasowy),
 - nie zawierały zapisów, co do możliwości dopuszczenia obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia.
- W Uchwale tej również nie zawarto zapisów dotyczących czasu do dokonania opłaty od momentu zaparkowania.

(dowód: akta kontroli, str. 22 – 25, 34 - 38)

7.

¹⁵ 1 zł za połowę pierwszej godziny parkowania, 2 zł za pierwszą godzinę parkowania, 2,4 zł za drugą godzinę parkowania, 2,8 zł za trzecią godzinę parkowania, 2 zł za czwartą i kolejne godziny parkowania.

Uchwały o SPP nie były przedmiotem postępowań nadzorczych rozpatrywanych przez wojewodę oraz sądy administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 22 – 25)

Model funkcjonowania SPP

8.

W okresie objętym kontrolą za funkcjonowanie SPP i jej obsługę w całości odpowiedzialny był Urząd.

Zgodnie z § 53 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna¹⁶, zadania Prezydenta, jako organu zarządzającego, m.in. SPP wykonywane są przez Wydział Drogownictwa Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 38)

Prezydent Miasta Krosna w odpowiedzi na pytanie odnośnie założeń, w tym finansowych oraz kryteriów, jakimi się kierowano się przy tym wyborze stwierdził, iż *na terenie miasta Krosna SPP ustalona została w 2003 r. W początkach jej funkcjonowania nadzór na SPP pełniła firma wyłoniona w trybie postępowania przetargowego, odprowadzając do Urzędu kwoty umowne z tytułu dzierżawy. Obsługa parkingów trwała kilka miesięcy w 2004 r., po wprowadzeniu SPP.*

Był to krótki czas, mający zobrazować funkcjonowanie SPP i pozwolić wybrać model obsługi parkingów.

Dochody z tytułu dzierżawy okazały się dużo niższe niż uzyskane kwoty z opłat za postój w strefie płatnego parkowania.

Po przeprowadzonych analizach finansowych stwierdzono, że koszty utrzymania SPP we własnym zakresie zostaną zrekompensowane przez dochody uzyskane za postój w SPP i zwiększy to również wpływy do budżetu miasta.

(dowód: akta kontroli, str. 22 - 25)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- w projekcie Uchwały o SPP przedłożonej przez Prezydenta Radzie Miasta Krosna ujęto zapis dotyczący 7 dniowego terminu uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia.

(dowód: akta kontroli, str. 26 - 38)

Stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷, – odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁸, w tym w szczególności art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1, zgodnie z którymi termin płatności opłaty dodatkowej powstającej z mocy prawa wynosi 14 dni.

Jak stwierdził Prezydent Miasta Krosna, *zapisy uchwały o SPP, określające inny niż 14-dniowy termin uiszczenia opłaty dodatkowej (termin 7 dni § 9 ust. 2 uchwały) od dnia wystawienia zawiadomienia wynikają z mylnie zastosowanego przepisu § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych na podstawie art. 6 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475). W najbliższym czasie zostanie zmieniona obowiązująca uchwała w sprawie*

¹⁶ Przyjętego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krosna Nr 40/11 z dnia 31 stycznia 2011 r. ze zm.

¹⁷ t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

ustalenia strefy płatnego parkowania w zakresie dotyczącym terminów uiszczenia opłaty dodatkowej.

(dowód: akta kontroli, str. 22 - 25)

NIK ocenia, iż zostały udokumentowane przesłanki ustalenia SPP, określone w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Zapisy Uchwały o SPP są zgodne z przepisami ustawy o drogach publicznych, a SPP została ustalona wyłącznie na drogach publicznych.

Ocena częściowa

Opis stanu faktycznego

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

1.

W okresie objętym kontrolą NIK dla dróg miasta Krosna nie powołano zarządu dróg, jak również nie powierzono zarządzania SPP innemu podmiotowi. Zadania związane z funkcjonowaniem SPP i jej obsługą w całości realizował Urząd we własnym zakresie.

Zgodnie z § 53 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krosna¹⁹, zadania Prezydenta Miasta Krosna, jako organu zarządzającego, m.in. SPP, wykonywane są przez Wydział Drogownictwa Urzędu. W Wydziale tym sprawami związanymi z SPP zajmuje się sześć osób, z czego czworo z nich w pełnym wymiarze czasu (L.D., W.G., E.S., J.P.), a dwoje z nich w części etatu (K.P., E.K.). W.G., E.S. i J.P. zajmują się kontrolą opłat za parkowanie wystawianiem opłat dodatkowych, uczestniczą w przekazywaniu pieniędzy do banku, dokonują sprawdzeniu stanu parkometrów, wprowadzają zmiany w parkometrach, usuwają drobne usterki w parkometrach. L.D. zajmuje się przyjmowaniem, sprawdzaniem i zarejestrowaniem blankietów opłaty dodatkowej, sporządzaniem miesięcznych wpływów z parkometrów, odprowadzaniem do banku wpłat z parkometrów, kontrolą pracy na parkingach, sporządzaniem harmonogramu pracy pracowników parkingowych, prowadzeniem spraw związanych z opłatą dodatkową (ustalenie właściciela pojazdu samochodowego, sporządzanie upomnień i ich wysłanie), sporządzaniem odpowiedzi na otrzymane pisma, przygotowaniem dokumentów dla sporządzenia tytułów komorniczych oraz wykonuje inne prace określone poleceniami służbowymi Naczelnika. K.P. zajmuje się utrzymaniem oznakowania pionowego i poziomego, a E.K. zajmuje się wydawaniem abonamentów zerowych. Poza Wydziałem Drogownictwa sprawami związanymi ze SPP w Urzędzie zajmują się również pracownicy Wydziału Budżetowo - Finansowego, którzy dokonują księgowania wpływów z parkometrów, opłat dodatkowych i upomnień, wydatków i sporządzają tytuły wykonawcze.

(dowód: akta kontroli, str. 80, 250 - 252)

Oznakowanie obszaru SPP

2.

W okresie objętym kontrolą, Prezydent dla obszaru objętego SPP opracował jeden *Projekt Stałej Organizacji Ruchu miasta Krosna*²⁰, który został wprowadzony w dniu 22 lutego 2016 r., tj. zgodnie z przewidywanym terminem. *Projekt* zawierał elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²¹, tj. plan orientacyjny w skali 1:10 000 z zaznaczeniem dróg,

¹⁹ przyjętego Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krosna Nr 40/11 z dnia 31 stycznia 2011 r. ze zm.

²⁰ Dalej: *Projekt*

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

których projekt dotyczy, plan sytuacyjny w skali 1:500 zawierający, m.in. lokalizację istniejących oraz usuwanych znaków drogowych, zasady dokonywania zmian, opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, przewidywany termin wprowadzenia stałej organizacji ruchu oraz nazwisko i podpis projektanta.

Na obszarze SPP nie występuje sygnalizacja świetlna.

Projekt nie zawierał zestawienia wyznaczonych miejsc postojowych, w tym przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

W wyniku dokonanych oględzin SPP stwierdzono, iż ogólna liczba miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych była mniejsza niż wymagany limit, co stanowiło nieprawidłowość opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 80 - 93)

3.

Obszar SPP, znajdujący się w granicach starego miasta w Krośnie, stanowi zabytek w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²², jako historyczny układ urbanistyczny, o którym mowa w art. 3 pkt 12 ww. ustawy – decyzja Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków²³ z dnia 27 sierpnia 2009 r.²⁴

(dowód: akta kontroli, str. 34 – 35, 95 - 105)

Z informacji²⁵ uzyskanej w dniu 4 lipca 2018 r. od konserwatora zabytków wynika, iż *staromiejski układ urbanistyczny miasta Krosna, obejmujący historycznie ukształtowaną konfigurację terenu oraz pozostałości dawnych obwarowań miejskich wraz z układem parcelacyjnym, komunikacyjnym ciągiem ulic, placów i ciągów pieszych, a także historyczną zabudową miejską, obiektami infrastruktury technicznej i małej architektury oraz nawarstwieniami kulturowo-osadniczymi sięgającymi po czasy nowożytne, został wpisany do rejestru zabytków województwa podkarpackiego decyzją o numerze A-376 z 27 sierpnia 2009 r. Strefy płatnego parkowania ulokowane w granicach stref ochrony rejestrowej nie są zabytkiem w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.*

Zabytek stanowi sieć dróg, ulic i placów na obszarze urbanistycznym wpisanym do rejestru zabytków. ...W opinii tut. Urzędu wymagane jest pozwolenie konserwatora zabytków na umieszczenie parkometrów oraz oznakowania pionowego i poziomego (znaków drogowych) w zabytkowej przestrzeni miejskiej. Jednocześnie informuję, iż w czasie, w którym Gmina Miasto Krosno tworzyła strefy płatnego parkowania na obu obszarach chronionych obecnie wpisem do rejestru zabytków, zespoły te nie były jeszcze wpisane do rejestru zabytków nieruchomości, stąd też nie było konieczności uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na umieszczenie parkometrów oraz oznakowania pionowego i poziomego (znaków drogowych) w zabytkowej przestrzeni miejskiej. Natomiast w latach 2014 -2018 tut. Urząd nie opiniował, nie uzgadniał i nie wydawał decyzji na montaż oznaczeń pionowych i poziomych na obszarach urbanistycznych chronionych wpisem do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 106 - 114)

Prezydent Miasta Krosna zlecił w czerwcu 2017 r. wykonanie w części SPP, będącej w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości, oznakowania poziomego bez uzyskania

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

²³ Dalej: konserwator zabytków

²⁴ Sygn. Akt VII SA/Wa 2717/17

²⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.).

uprzedniej zgody konserwatora zabytków, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 115 – 146)

Parkomaty w SPP montowano na podstawie zgłoszenia robót budowlanych, niewymagających pozwolenia na budowę z dnia 5 lutego 2008 r., tj. przed 27 sierpnia 2009 r. - datą wpisania zespołu staromiejskiego miasta Krosna do rejestru zabytków nieruchomości województwa podkarpackiego.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 115 – 146)

4.

W toku kontroli dokonano oględzin miejsc postojowych zlokalizowanych na łącznie 14 odcinkach lub całych ulicach²⁶, objętych obszarem SPP w zakresie zgodności ich wyznaczenia znakami pionowymi i poziomymi, określonymi w załącznikach nr 1 i nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych warunków technicznych dla znaków, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r.

W wyniku oględzin stwierdzono, że miejsca do postoju pojazdów w SPP zostały oznakowane właściwymi znakami pionowymi i poziomymi oraz zgodnie z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniu, z wyjątkiem miejsc zlokalizowanych na ulicach: Franciszkańska, Zjazdowa, Rynek, Piłsudskiego, Słowackiego, Pawła z Krosna, gdzie brak było oznakowania poziomego, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

Jak stwierdziła Naczelnik – brak oznakowania poziomego w obrębie krośnieńskiej starówki związany jest z nierozstrzygniętym odwołaniem wniesionym przez Gminę Miasto Krosno na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, podtrzymującą decyzję konserwatora zabytków.

Zlokalizowane na obszarze objętym oględzinami parkomaty były sprawne, zawierały czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania (cennik zgodny z uchwałą w sprawie ustalenia SPP). Nie wymagały wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu (nie zawierały informacji określonej w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych do czasu jej obowiązywania, tj. 25 maja 2018 r.) oraz o informacji wymaganych art. 13 ust. 1 i ust. 2 RODO²⁷ z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, zawierały informacje o danych kontaktowych administratora SPP).

Parkomaty umożliwiały płatność odliczonym bilonem, nie wydawały reszty i nie umożliwiały płatności kartą płatniczą.

(dowód: akta kontroli, str. 153 - 206)

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

²⁶ Oględziny zostały przeprowadzone na 14 ulicach: ul. Niepodległości – (odcinek od ronda „Honorowych dawców krwi” do skrzyżowania z ul. Powstańców Warszawskich) – ulica dwukierunkowa, ul. Wojska Polskiego – (odcinek od ronda „Honorowych dawców krwi” do Placu Monte Casino) – ulica dwukierunkowa, ul. Staszica – (odcinek od skrzyżowania z ul. Piotra Skargi do Placu Konstytucji 3-go Maja) – ulica jednokierunkowa, ul. Grodzka – (odcinek od Placu Konstytucji 3-go Maja do skrzyżowania z ul. Piotra Skargi i Tkacka) – ulica jednokierunkowa, ul. Kapucyńska – (odcinek od Placu Konstytucji 3-go Maja do skrzyżowania z ul. Legionów), ul. Legionów – (odcinek od ronda Solidarności do skrzyżowania z ul. Kapucyńską) – ulica dwukierunkowa, ul. Podwale – (odcinek od ronda Solidarności do skrzyżowania z ul. Czajkowskiego) – ulica dwukierunkowa, ul. Franciszkańska – ulica jednokierunkowa, ul. Zjazdowa – ulica jednokierunkowa, ul. Portiusa – droga manewrowa i parking oraz ul. Rynek (od strony ul. Zjazdowej) – jednokierunkowa, ul. Piłsudskiego – (odcinek od ronda Solidarności do Rynku) ulica na pierwszym i ostatnim odcinku dwukierunkowa. Środkowy odcinek ulicy jest jednokierunkowy, ul. Słowackiego – ulica jednokierunkowa na odcinku od ul. Piłsudskiego do skrzyżowania z Pawła z Krosna, pozostały odcinek dwukierunkowy, ul. Pawła z Krosna – ulica jednokierunkowa.

²⁷ rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europy Nr 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.

5.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o *drogach publicznych* Rada Miasta Krosna w uchwale o SPP wprowadziła dla niektórych kategorii korzystających z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP.

Wprowadzono opłaty abonamentowe: abonament miesięcznej opłaty parkingowej, abonament „zerowy” roczny i abonament „zerowy” dzienny za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP. Z warunku meldunkowego wynika, iż jest on przeznaczony dla mieszkańców SPP zameldowanych na pobyt stały lub czasowy.

Abonament tzw. „zerowy” jest zwolnieniem z obowiązku uiszczania opłaty. Weryfikacji uprawnień do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie dokonuje Urząd (pracownik Wydziału Drogownictwa).

(dowód: akta kontroli, str. 80 - 85)

Do przyznawania i wydawania abonamentów nie były opracowywane wewnętrzne procedury.

(dowód: akta kontroli, str. 207)

W Urzędzie prowadzona jest ewidencja w formie papierowej wydawanych abonamentów za parkowanie w SPP.

Abonamentów miesięcznych wydano łącznie w: 2014 r. - 401 szt., w 2015 r. - 389 szt., w 2016 r. - 257 szt., w 2017 r. - 303 szt., a do 30 czerwca 2018 r. wydano łącznie 86 szt.

Abonamentów „zerowych” rocznych wydano łącznie w: 2014 r. - 514 szt. w 2015 r. - 553 szt., w 2016 r. - 638 szt., w 2017 r. - 660 szt., a do 30 czerwca 2018 r. wydano łącznie 545 szt.

Ponadto abonamentów „zerowych” dziennych wydano w: 2014 r. - 52 szt., 2015 r. - 5 szt., 2016 r. - 17 szt., 2017 r. - 14 szt., a do 30 czerwca 2018 r. - 52 szt.

W wyniku analizy 50²⁸ spraw o wydanie abonamentów za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP stwierdzono, iż w każdym przypadku abonamenty te przyznano podmiotom uprawnionym, tj. spełniających określone warunki przewidziane w uchwale o SPP. Przy weryfikacji uprawnień w przypadku osób prowadzonych działalność gospodarczą wnioskodawcy każdorazowo przedkładali dokument potwierdzający miejsce prowadzenia działalności. Natomiast w przypadku osób prywatnych wnioskodawcy każdorazowo przedkładali dokument potwierdzający miejsce zameldowania stałego lub czasowego.

Abonamenty te wydawano po upływie do sześciu dni od dnia złożenia wniosku do dnia jego wydania.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 208 - 212)

6.

Kontrolowana jednostka nie posiada pisemnych procedur dotyczących kontroli uiszczania opłat za parkowanie, jak również sprawowania nadzoru nad tym procesem.

Do kontrolowanej jednostki nie wpłynęła żadna skarga, co do osób dokonujących kontroli SPP, jak i ich pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 213 - 214)

W 2014 r. wystawiono 3.998 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, z czego 542 (13,6%) zostało anulowanych, w 2015 r. wystawiono 4.131 wezwań, z czego anulowano 470 (11,4%), w 2016 r. wystawiono 3.912 wezwań, anulowano 457 (11,7%), w 2017 r. wystawiono 3.944 wezwań, anulowano

²⁸ Po 10 za każdy rok objęty kontrolą NIK.

476 (12,1%), a do 30 czerwca 2018 r. wystawiono 1.602 wezwań, natomiast anulowano 150 (9,36%).

(dowód: akta kontroli, str. 215 – 217, 233)

Jak stwierdziła Naczelnik najwięcej jest wystawionych opłat dodatkowych z uwagi na brak opłaty parkingowej. Podstawą do anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej jest posiadanie przez kierującego pojazdem ważnej opłaty parkingowej, ważnej karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, abonamentu zerowego, które to dokumenty potwierdzające prawidłowość korzystania z płatnego parkingu nie są pozostawiane przez kierowców w samochodzie. Osoby upoważnione do przeprowadzania kontroli zgodnie z obowiązującą uchwałą o SPP w § 9. 1. o brzmieniu: „w przypadku stwierdzenia przez kontrolującego braku dowodu opłaty parkingowej, kontrolujący umieszcza na przedniej szybie pojazdu samochodowego za wycieraczką wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej”. Do wystawiania opłat dodatkowych kontrolerzy używają sprzętu przeznaczonego do tego celu. Są to urządzenia o nazwie „Terminale”. W przypadku stwierdzenia przez kontrolującego braku opłaty parkingowej, karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, abonamentu lub innym zezwoleniem zgodnie z § 7 ust. 1 ww. uchwały, kontroler ma prawo do wystawienia opłaty dodatkowej. Przez wprowadzenie do terminala marki pojazdu, nr rejestracyjnego i nazwy ulicy, przy której znajduje się parking następuje wydrukowanie wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej. Wezwanie zostaje zabezpieczone przez umieszczenie w torebce foliowej (specjalnie do tych celów zakupionej) i umieszczone za wycieraczką na przednie szybie pojazdu. Nie stwierdzono, aby kontrolerzy SPP w nierzetelny sposób dokonywali kontroli.

(dowód: akta kontroli, str. 213 - 214)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że na kierowców obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej nie może być nakładany dowolnie. Rozpatrywanie reklamacji w sprawie wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej nie jest jedyną możliwą formą weryfikacji wniesienia opłaty za parkowanie. Zasady takiej weryfikacji powinny być jednak zgodne z przepisami prawa i uregulowane w uchwale Rady Miasta Krosna. Obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej powstaje z mocy prawa. Tym samym, nie ma podstaw do uregulowania w uchwale Rady Miasta zobowiązania do wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej. Jeżeli jednak taka możliwość została przewidziana w stosownej uchwale to, w momencie wystawienia takiego wezwania, kontrolujący powinien mieć pewność, że opłata za parkowanie nie została wniesiona. Obowiązkiem kontrolujących jest wystawianie wezwań jedynie w sytuacji gdy istnieją uzasadnione przesłanki stwierdzenia braku wniesienia opłaty za parkowanie. Takie działanie wyeliminowałoby składanie odwołań od bezzasadnie wystawionych wezwań.

W wyniku analizy 25²⁹ spraw dotyczących anulowania wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej stwierdzono, iż podstawą do anulowania takiego wezwania było posiadanie przez wnoszącego o anulowania wezwania ważnej opłaty parkingowej, ważnej karty parkingowej osoby niepełnosprawnej, lub abonamentu zerowego, które to dokumenty potwierdzające prawidłowość korzystania z płatnego parkingu nie były pozostawiane przez kierowców w widocznym miejscu w samochodzie.

(dowód: akta kontroli, str. 80 - 85)

²⁹ Po 5 pierwszych anulowanych w danym roku wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej za każdy rok objęty kontrolą NIK.

7.

Prezydent Miasta Krosna zarządzeniem³⁰ z dnia 13 sierpnia 2014 r. określił procedury windykacji należności w Urzędzie.

W załączniku Nr 3 do tego zarządzenia - *Procedura windykacji należności pieniężnych mających charakter publicznoprawny* w § 5 zapisano, iż Naczelnik Wydziału Drogownictwa w terminie 2 miesięcy od nałożenia opłaty dodatkowej ustala osobę, która została ukarana opłatą dodatkową i wystawia upomnienie. W przypadku braku wpłaty, przekazuje wykaz dłużników oraz kserokopie upomnień wraz z potwierdzeniami ich doręczenia do Referatu Zarządzania Należnościami i VAT Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 218 - 231)

Jak stwierdziła Naczelnik występowały przypadki, kiedy wystąpiły trudności w ustaleniu właściciela, bądź użytkownika pojazdy, wówczas upomnienie było sporządzane w późniejszym terminie, aczkolwiek bez zamierzonej zwłoki.

(dowód: akta kontroli, str. 232)

W wyniku analizy 75³¹ spraw dotyczących wezwań w odniesieniu, do których podjęte zostały działania poprzedzające egzekucję oraz wezwań, po których wystawieniu kontrolowana jednostka nie podjęła takich działań (z wyłączeniem wezwań dotyczących pojazdów zarejestrowanych poza terytorium kraju) stwierdzono, iż upomnienia dotyczące wniesienia opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP wystawiano po upływie 71 dni w 2014 r., 73 dni w 2015 r., 92 dni w 2016 r., 72 dni w 2017 r. i 142 dni w okresie do 30 czerwca 2018 r.

Od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego dotyczącego wniesienia opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP upłynęło 151 dni w 2014 r., 201 dni w 2015 r., 198 dni w 2016 r., 213 dni w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 235 - 240)

8.

Dwoje pracowników Urzędu (Wydziału Drogownictwa) realizujący zadania związane z obsługą SPP, w tym egzekwowania należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej z tytułu opłat parkingowych, posiada upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

Dla pracowników tych zostały wydane upoważnienia związane z obsługą płatnych parkingów, zgodnie z art. 37 ustawy o *ochronie danych osobowych*: upoważnienie Prezydenta³² z dnia 19 grudnia 2012 r. zmienione upoważnieniem Prezydenta³³ z dnia 27 listopada 2017 r., upoważnienie Prezydenta³⁴ z dnia 19 grudnia 2012 r. zmienione upoważnieniem Prezydenta³⁵ z dnia 20 lutego 2014 r., zmienione upoważnieniem Prezydenta³⁶ z dnia 2 lutego 2018 r.

Urząd prowadzi ewidencje w wersji papierowej wydawanych upoważnień, która zawiera imię i nazwisko osoby upoważnionej oraz stanowisko służbowe, datę

³⁰ Nr 1180/2014.

³¹ na próbie wynoszącej po 10 pierwszych wezwań w każdym roku okresu objętego kontrolą NIK, w odniesieniu do których podjęte zostały działania poprzedzające egzekucję oraz dodatkowo na próbie wynoszącej po 5 pierwszych wezwań w każdym roku ww. okresu, po których wystawieniu kontrolowana jednostka nie podjęła takich działań (z wyłączeniem wezwań dotyczących pojazdów zarejestrowanych poza terytorium kraju).

³² Nr OK.0052.327.2012.J.

³³ OK.0052.286.2017.F.

³⁴ OK.0052.326.2012.J.

³⁵ OK.0052.132.2014.F.

³⁶ Ok.0052.36.2018.F.

nadania i ustania upoważnienia i identyfikator upoważnienia, tj. zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 241 - 247)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

9.

W latach 2014 – 2015 SPP była obsługiwana przez 23 szt. parkomatów, w 2016 r. przez 21 parkomatów, a w latach 2017 – 2018 (do 30 czerwca) przez 22 szt. parkomatów.

Średnia liczba miejsc postojowych w SPP przypadająca na jeden parkomat to: w 2014 r. i 2015 r. – 24 miejsca, w 2016 r. 22 miejsca, w 2017 r. i 2018 r. (do 30 czerwca) – 21 miejsc.

Z tytułu opłat za parkowanie w SPP uzyskano ogółem następujące wpływy w: 2014 r. – 595.680,68 zł, 2015 r. – 611.950,98 zł, 2016 r. – 579.538,84 zł, 2017 r. – 681.551,85 zł, 2018 r. (do 30 czerwca) – 325.927,98 zł.

Z tytułu opłat o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych w latach objętych kontrolą uzyskano następujące kwoty: w 2014 r. – 478.248,39 zł (80,3% ogółem wpływów), w 2015 r. – 493.180,32 zł (80,6% ogółem wpływów), w 2016 r. – 478.091,14 zł (82,7 % ogółem wpływów), w 2017 r. – 582.147,76 zł (85,4 % ogółem wpływów), w 2018 r. (do 30 czerwca) – 278.024,10 zł (85,3 % ogółem wpływów).

Z tytułu opłat dodatkowych o których mowa w art. 13f ust. 1 ww. ustawy w latach objętych kontrolą uzyskano następujące kwoty: w 2014 r. – 117.432,29 zł (19,7 % ogółem wpływów), w 2015 r. – 118.770,66 zł (19,4 % ogółem wpływów), w 2016 r. – 101.447,70 zł (17,5 % ogółem wpływów), w 2017 r. – 99.404,09 zł (14,6 % ogółem wpływów), w 2018 r. (do 30 czerwca) – 47.903,88 zł (14,7 % ogółem wpływów).

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu żadnej sprawy dotyczącej zwrotu za opłatę parkingową, bądź opłatę dodatkową otrzymaną w sobotę.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 234, 248 - 249)

10.

Urząd w związku z utrzymaniem SPP poniósł wydatki, na które składały się, m.in. wynagrodzenia wraz z pochodnymi, remonty, energia elektryczna w wysokości: 173.213,61 zł za 2014 r., 189.527,17 zł za 2015 r., 173.172,88 zł za 2016 r., 160.019,59 zł za 2017 r. i 85.840,16 zł za 2018 r. (do 30 czerwca).

Wpływy z tytułu opłat za parkowanie w SPP w 2014 r. wyniosły 595.680,68 zł, a w roku 2015 r. wzrosły do 611.950,98 zł, tj. o 2,7 % (16.270,30 zł). W 2016 r. wpływy uległy zmniejszeniu do 579.538,84 zł, tj. o 5,3% (32.412,14 zł).

W 2017 r. wpływy wzrosły do 681.551,85 zł, tj. o 17,6% (102.013,01 zł).

Wpływy w do dnia 30 czerwca 2018 r. wyniosły 325.927,98 zł.

Wydatki związane z funkcjonowaniem z SPP w 2014 r. wyniosły 173.213,61 zł, a w 2015 r. wzrosły do 189.527,17 zł., tj. o 9,4 % (16.313,56 zł).

Wydatki w 2016 r. zmniejszyły się do 173.172,88 zł, tj. spadek o 8,6% (16.354,29 zł).

Wydatki w 2017 r. zmniejszyły się do 160.019,59 zł, tj. spadek o 7,6 % (13.153,29 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 234, 248 - 249)

11.

Wpływy z tytułu opłat za parkowanie w SPP w latach objętych kontrolą NIK kształtowały się na podobnym poziomie.

We wszystkich latach objętych kontrolą wpływy z funkcjonowania SPP przewyższały wydatki związane z jej funkcjonowaniem: za 2014 r. o 422.467,07

zł, za 2015 r. o 422.423,81 zł, za 2016 r. o 406.365,96 zł, za 2017 r. o 521.532,26 zł, do 30 czerwca 2018 r. o 240.087,82 zł.

Wydatki związane z funkcjonowaniem SPP w 2014 r. stanowiły 29% wpływów za ten rok, analogicznie w 2015 r. stanowiły 31% wpływów, w 2016 r. stanowiły 30% wpływów, w 2017 r. stanowiły 23% wpływów, a do 30 czerwca 2018 r. stanowiły 26% wpływów.

12.

W okresie objętym kontrolą NIK Urząd nie obciążał użytkowników zastrzeżonych miejsc postojowych kosztami ich utworzenia.

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

13.

W okresie objętym kontrolą NIK w rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie odnotowano skarg związanych z funkcjonowaniem SPP.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 234)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, opracowując *Projekt Stałej Organizacji Ruchu Miasta Krosna*, nie zawarł w nim zestawienia wyznaczonych miejsc postojowych, w tym przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 pkt 1. lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem przez organizację ruchu – rozumie się przez to, mające wpływ na ruch drogowy, m.in. sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 80 - 93)

Prezydent stwierdził, że w jego ocenie, przepisy obowiązujące w tym zakresie nie wymagają zestawienia wyznaczonych miejsc postojowych przy projekcie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 147 - 152)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu, w tym na obszarze SPP jest zatwierdzony projekt organizacji ruchu zgodnie z § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r., a treść § 1 ust. 2 pkt 1. lit. b tego rozporządzenia jednak nakłada wymóg zestawienia wyznaczonych miejsc postojowych w projekcie organizacji ruchu.

2. Ogólna liczba miejsc parkingowych w SPP, zgodnie z wykazem miejsc, wynosiła 436, w tym 10 dla osób niepełnosprawnych, co stanowi, że udział procentowy stanowisk dla osób niepełnosprawnych w stosunku do ogólnej liczby stanowisk wynosił 2,29 %.

Zgodnie z treścią art. 12a ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych stanowiska postojowe, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż 4% ogólnej liczby stanowisk, jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. Oznacza to, że przy 436 miejscach postojowych, liczba takich miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych powinna wynosić nie mniej niż 18.

(dowód: akta kontroli, str. 80 - 93)

Naczelnik stwierdziła, iż w przypadku liczby miejsc dla osób niepełnosprawnych na terenie SPP warunek ten nie jest spełniony z uwagi na to, że posiłkujemy się

miejscami postojowymi na parkingach bezpłatnych, znajdujących się na krośnieńskiej starówce, w bezpośrednim sąsiedztwie SPP.

W najbliższym czasie dokonamy wyznaczenia dodatkowych miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych zgodnie w wymogami ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli, str. 94)

3. Urząd w 2017 r. wykonał w części SPP, zlokalizowanych na ulicach: Franciszkańska, Zjazdowa, Rynek, Piłsudskiego, Słowackiego, Pawła z Krosna, będącej w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości, oznakowania poziomego poprzez dokonanie zmiany oznakowania stanowisk dla pojazdów osób niepełnosprawnych bez uzyskania uprzedniej zgody konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 115 – 146)

Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*³⁷ pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni.

W dniu 3 lipca 2017 r., zgodnie z zawiadomieniem konserwatora zabytków z dnia 21 czerwca 2017 r.³⁸ komisja konserwatorska dokonała oceny oznakowania miejsc parkingowych w przestrzeni zabytkowej krośnieńskiej starówki.

Decyzją z dnia 12 lipca 2017 r.³⁹ konserwator zabytków nakazał Gminie Miasto Krosno przywrócenie dotychczasowego oznakowania stanowisk postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna, poprzez przywrócenie wcześniejszego oznakowania, tj. wyłącznie białego symbolu wózka inwalidzkiego bez niebieskiego tła.

Termin wykonania powyższych prac ustalony został na 30 września 2017 r. W uzasadnieniu decyzji konserwator zabytków wskazał, że wykonane oznakowanie poziome miejsc parkingowych w oczywistym stopniu nie pozostaje w zgodzie z zapisami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „*Stare Miasto*”, uchwalonego uchwałą Rady Miasta Krosna⁴⁰ z dnia 10 listopada 2010 r.

Plan ten przewiduje zakaz używania w nośnikach komunikacji wizualnej jaskrawej kolorystyki oraz realizację nawierzchni placów i ścieżek z wykorzystaniem naturalnych materiałów kamiennych.

Gmina Miasto Krosno w dniu 26 lipca 2017 r. złożyła do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego odwołanie od decyzji konserwatora zabytków, zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie przepisu § 1 pkt 2 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 warunkach ich umieszczania na drogach*⁴¹, znowelizowanego z dniem 14 lutego 2014 r.⁴² w związku z pkt 5.2.4 oraz pkt

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.

³⁸ znak: K-IRN.5180.79.2017.AO

³⁹ znak: K-IRN.5180.79.2017.AO

⁴⁰ Nr LXXII/1262/10

⁴¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.; dalej: rozporządzenie w *sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków*.

⁴² Na mocy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków*

5.2.9.2 załącznika nr 2 do tego rozporządzenia – *szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych poziomych i warunki ich umieszczania na drogach.*

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego po rozpatrzeniu odwołania Gminy Miasto Krosno od decyzji konserwatora zabytków z dnia 12 lipca 2017 r., nakazującej przywrócić dotychczasowe oznakowanie stanowisk postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych w granicach zespołu staromiejskiego miasta Krosna – decyzją z dnia 16 października 2017 r.⁴³ utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy, wyznaczając nowy termin na wykonanie prac nakazanych przez konserwatora zabytków do dnia 30 grudnia 2017 r. Z uzasadnienia decyzji wynika, że z uwagi na fakt wpisania obszaru staromiejskiego miasta Krosna do rejestru zabytków, elementy oznakowania stanowią mocny akcent kolorystyczny, konkurując wizualnie z zabytkową tkanką tego obszaru.

Przedmiotowe oznakowanie, o wyglądzie zupełnie nieprzystającym do charakteru tego obszaru, obniża wartości historyczne wnętrza urbanistycznego zespołu staromiejskiego Krosna.

Od ww. decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Gmina Miasto Krosno złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie dnia 14 listopada 2017 r.⁴⁴

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 19 czerwca 2018 r.⁴⁵ oddalił skargę Gminy Krosno.

W ocenie WSA warunkiem dokonania zmiany oznakowania stanowisk dla pojazdów osób niepełnosprawnych było uprzednie pozwolenie konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 115 – 146)

Prezydent stwierdził, że zlecił w czerwcu 2017 r. wykonanie odnowienia oznakowania poziomego, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w miejscu gdzie wyznacza się miejsca postojowe należy przewidzieć stanowiska przeznaczone dla pojazdów osób niepełnosprawnych, które powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. nie przewiduje żadnych odstępstw od obowiązujących wymogów dotyczących oznakowania poziomego, z uwagi na rodzaj nawierzchni czy teren, na którym zlokalizowane są stanowiska postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 147 - 152)

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 wątpliwości wpływać na wygląd układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, a co za tym idzie powoduje to konieczność wystąpienia na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami o wydanie przez właściwy organ stosownego pozwolenia. Rozstrzygnięcie, czy wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do

technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1326).

⁴³ Znak: DOZ-OAiK.650.845.2017.BKW

⁴⁴ Znak: D.7011.20.12.2017.J

⁴⁵ Sygn. Akt VII SA/Wa 2717/17

uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie⁴⁶.

4. W wyniku analizy 75 upomnień z lat objętych kontrolą NIK, stwierdzono, iż upomnienia dotyczące wniesienia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust.1 ustawy o drogach publicznych za parkowanie w SPP wystawiano po upływie od 71 dni (w 2014 r.) do 142 dni (w okresie do 30 czerwca 2018 r.).

W § 5 załącznika Nr 3 Zarządzenia z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie procedur windykacji należności w Urzędzie zapisano, iż Naczelnik Wydziału Drogownictwa w terminie 2 miesięcy od nałożenia opłaty dodatkowej ustala osobę, która została ukarana opłatą dodatkową i wystawia upomnienie. W przypadku braku wpłaty, przekazuje wykaz dłużników oraz kserokopie upomnień wraz z potwierdzeniami ich doręczenia do Referatu Zarządzania Należnościami i VAT Urzędu.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 218 – 231, 241 – 247)

Prezydent Miasta Krosna stwierdził, że wystawienie upomnienia dotyczące opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP wymaga ustalenie właściciela pojazdu parkującego i są to dane pozyskiwane z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK). Sprawy dotyczące wystawiania upomnień rozpatrywane są na bieżąco, ale duża ilość tych spraw oraz potrzebny czas na ustalenie danych osobowych powoduje wydłużenie terminu wystawiania upomnień. Proces wystawiania upomnień zostanie przeanalizowany pod kątem możliwości zmniejszenia czasu na ich wystawienie.

(dowód: akta kontroli, str. 147 - 152)

5. W wyniku analizy 40 tytułów wykonawczych z lat 2014 – 2017 stwierdzono, iż tytuły wykonawcze dotyczące wniesienia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust.1 ustawy o drogach publicznych za parkowanie w SPP wystawiano w terminie od 151 dni w 2014 r. do 213 dni w 2017 r. daty wystawienia wezwania. Zgodnie z § 7 załącznika Nr 3 do zarządzenia z dnia 13 sierpnia 2014 r. w sprawie procedur windykacji należności w Urzędzie w przypadku braku wpłaty, po 30 dniach od upływu terminu do zapłaty wyznaczonego w upomnieniu wystawia tytuł wykonawczy i przesyła go do właściwego organu egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli, str. 80 – 85, 235 - 240)

Prezydent Miasta Krosna stwierdził, że proces windykacji opłaty dodatkowej zostanie przeanalizowany pod kątem możliwości zmniejszenia okresu od wystawienia obciążenia do przekazania tytułu wykonawczego do urzędu skarbowego, tak aby na każdym z jego etapów zoptymalizować termin dokonania danej czynności.

(dowód: akta kontroli, str. 147 - 152)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, iż SPP zorganizowana została w sposób zapewniający sprawność obsługi obywateli, m.in. poprzez przydzielenie poszczególnym pracownikom Urzędu zadań związanych z organizacją, funkcjonowaniem i obsługą SPP. Nie uzyskano stosownych pozwoleń konserwatora zabytków na oznakowanie obszaru SPP stanowiącego zabytek wpisany do właściwego rejestru. Wobec osób, które po nałożeniu opłaty dodatkowej, przedkładały w Urzędzie dowód dokonania w tym czasie opłaty za postój w SPP lub przysługujące

⁴⁶ Co do możliwości uznania przez organ ochrony zabytków, że oznakowanie poziome – tj. wyznaczenie stanowisk postojowych pojazdów o wyglądzie zupełnie nieprzystającym do charakteru zabudowy do obszaru objętego ochroną obniżyłoby wartości historycznego wnętrza urbanistycznego, sąd administracyjny wyraził stanowisko w wyroku VII SA/Wa 2052/16 z dnia 19 lipca 2017 r.

uprawnienie, Urząd podejmował działania mające na celu anulowanie wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, NIK, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK⁴⁷, wnioskuje o:

1. Zainicjowanie zmian uchwały w sprawie SPP w zakresie ustalenia 14 dniowego terminu do wniesienia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.
- 2.. Podjęcie działań zmierzających do aktualizacji projektu organizacji ruchu w zakresie wyznaczenia miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, w tym w liczbie zgodnej z wymogami ustawy o drogach.
3. Zapewnienie oznakowania SPP, zlokalizowanej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie dopuszczonym przez konserwatora zabytków.
4. Prowadzenie działań windykacyjnych opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, z zachowaniem terminów określonych w procedurze w sprawie windykacji.

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 Rzeszowie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od dnia 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.

Rzeszów, dnia 4.09. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

/.../ z up. Dyrektora

Wicedyrektor Delegatury NIK w
Rzeszowie

Robert Łukasz

Wiesław Motyka

Główny specjalista kontroli
państwowej

/.../

Mariusz Twardowski

⁴⁷ (Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.)