



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.008.03.2018
P/18/089

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/089 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w miastach ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/78/2018 z dnia 30 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zarząd Dróg Miejskich w Przemyślu ul. J. Wybickiego 1, 37-700 Przemyśl ²
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mgr inż. Jacek Cielecki , dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu ³ (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

ZDM zapewnił⁴ obsługę funkcjonowania Strefy Płatnego Parkowania w Przemyślu⁵ opracowując w tym celu projekty organizacji ruchu drogowego zgodnie z określonymi wymaganiami.

Zarówno sposób wyznaczenia, jak i oznakowania SPP był zgodny z uchwałą w sprawie jej ustalenia, jak również przepisami 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 drogach⁶.

Wydawanie zezwoleń (abonamentów) osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w 2017 r. i w I połowie 2018 r. było zgodne z przyjętymi przez Radę Miejską w Przemyślu w tym zakresie warunkami.

Wobec właścicieli pojazdów, którzy nie uiścili opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷, ZDM 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

¹ Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2014 r. do końca I połowy 2018 r. oraz wcześniejsze działania związane z utworzeniem i powierzeniem podmiotowi obsługi Strefy Płatnego Parkowania

² dalej ZDM

³ dalej Dyrektor

⁴ 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

⁵ dalej SPP

⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

w administracji⁸. Jednak działania te podejmowane były z naruszeniem terminów określonych w instrukcji windykacji opłaty dodatkowej obowiązującej w kontrolowanej jednostce.

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 osobowych⁹, w wersji wówczas obowiązującej.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w ZDM, jako jednostce odpowiedzialnej za wprowadzenie oznakowania pionowego i poziomego na ulicach objętych obszarem SPP, nie dochowano należytej staranności przy wprowadzaniu oznakowania miejsc postojowych znakami poziomymi i pionowymi, jak również dla osób niepełnosprawnych na obszarze układu urbanistycznego miasta Przemyśla, wpisanego do rejestru zabytków województwa podkarpackiego pod nr A-705/A-709 z 20 maja 1972 r., poprzez niewystąpienie do Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁰ o uzyskanie pozwolenia na prowadzenie takich prac,
- wskazanie w wezwaniach do uregulowania opłaty dodatkowej nieprawidłowego terminu jej wniesienia w terminie do 7 dni, od dnia zdarzenia,
- nieprzestrzeganie terminu 7 dni do wniesienia reklamacji, wskazanego w wezwaniu do uregulowania opłaty dodatkowej i w § 16 regulaminu SPP¹¹,
- sprzeczność między zapisami uchwały nr 324/2011 Rady Miejskiej w Przemyślu z 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Przemyśla, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania oraz sposobu pobierania tej opłaty¹², a treścią wydruku wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej z terminala, w przypadkach posiadania przez stronę uiszczoną opłaty parkingowej, lecz niewidocznej w chwili kontroli,
- prowadzenie niekompletnej ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, które wykonywały zadania związane z obsługą i funkcjonowaniem SPP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zarządzanie strefą płatnego parkowania.

Uwarunkowania organizacyjne zarządzania SPP

Opis stanu faktycznego

1. Podmiotem realizującym całość zadań związanych z obsługą funkcjonowania SPP była jednostka organizacyjna Gminy Miejskiej Przemyśl – ZDM, przy pomocy którego, Prezydent Miasta Przemyśla wykonywał obowiązki, jako zarządca dróg publicznych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych w granicach administracyjnych miasta Przemyśla¹³.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 922 ze zm.

¹⁰ dalej PWKZ

¹¹ Zarządzenie nr 10a/2017 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu z dnia 17 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Stref Płatnego Parkowania zwany dalej „Regulaminem” określającego zasady organizacji parkowania i uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Przemyśla znajdujących się w granicach Stref Płatnego Parkowania

¹² dalej uchwała nr 324/2011 w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania

¹³ Na mocy statutu Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu stanowiącego załącznik do uchwały nr 118/2015 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 27 sierpnia 2015 r. i statutu stanowiącego załącznik do uchwały nr 12/2011 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 24 lutego 2011 r. – dalej statut ZDM z 2011 r.

Zarząd Miasta Przemyśla uchwałą¹⁴ z 1999 r. udzielił pełnomocnictwa dyrektorowi ZDM do reprezentowania i działania w sprawach zwykłego zarządu w zakresie kierowania ZDM w Przemyślu.

Zgodnie z zapisami § 3 ust. 1 pkt 1 statutu do zadań ZDM należało pełnienie funkcji zarządcy drogi.

Prowadzenie spraw związanych z obsługą SPP wykonywali pracownicy Działu Utrzymania Dróg i Mostów (4 osoby), zatrudnieni na stanowisku ds. kontroli opłat za parkowanie pojazdów (3 osoby) i ds. utrzymania dróg i mostów (1 osoba).

Zakres ich zadań dotyczył m.in.: prowadzenia spraw obsługi parkingów na terenie miasta Przemyśla w SPP, w szczególności związanych z funkcjonowaniem parkometrów, przeprowadzaniem kontroli pod kątem uiszczania opłat parkingowych, wydawanie kart abonamentowych na parkowanie pojazdów, egzekwowanie należnych opłat, nadzór nad obsługą techniczną parkingów płatnych w SPP (...). Zadania szczegółowe w ww. zakresie zawarte były w zakresach obowiązków pracowników, zadania ogólne - w regulaminie organizacyjnym ZDM¹⁵ i w statucie. Do zadań ogólnych należało prowadzenie spraw związanych z obsługą SPP, a w szczególności m.in.: wydawanie kart abonamentowych na parkowanie pojazdów samochodowych w SPP, pobieranie opłat za parkowanie, prowadzenie kontroli w zakresie uiszczania opłat za czas postoju w SPP, egzekwowanie w trybie administracyjnym należnych opłat, nadzór nad obsługą techniczną parkingów płatnych w SPP, realizowanie prac związanych z utrzymaniem infrastruktury SPP.

W latach 2014-2016 na mocy umów o współpracy w sprawie obsługi parkingów SPP ZDM zlecił Zakładowi Robót Drogowych w Przemyślu¹⁶ – samorządowemu zakładowi budżetowemu – prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem parkometrów (m.in.: kontrola stanu technicznego parkometrów, nawierzchni i oznakowania SPP, pobór bilonu i jej wpłatę na rachunek bankowy, kontrola uiszczania opłat parkingowych wraz z wystawianiem wezwań do uiszczenia opłat dodatkowych za brak opłaty parkingowej).

Tytułem wynagrodzenia ZRD otrzymywał miesięcznie (na podstawie faktur miesięcznych) kwotę brutto w wysokości, odpowiednio, w poszczególnych latach: 15.000,00 zł, 16.000,00 zł, 17.000,00 zł, która nie obejmowała kosztów eksploatacyjnych parkometrów.

W 2017 r. Dyrektor ZDM zarządzeniem¹⁷ wprowadził regulamin SPP określający zasady organizacji parkowania i uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Przemyśla znajdujących się w granicach SPP.

W ww. regulaminie ustalono m.in. oznakowanie wjazdów i wyjazdów w SPP oraz dwie czasowe strefy (od poniedziałku do piątku w godzinach 7.00-17.00 i 6.00-14.00 w zależności od lokalizacji strefy).

Opłaty za parkowanie w SPP nie obowiązywały w soboty, niedziele i w dni ustawowo wolne od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 3-42, 63-71, 247-257)

¹⁴ Uchwała nr 141/99 Zarządu Miasta Przemyśla z dnia 16 czerwca 1999 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa dyrektorowi ZDM w Przemyślu

¹⁵ Zarządzenie nr 14/2012 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu i zarządzenie nr 7/2018 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu.

¹⁶ dalej ZRD

¹⁷ Zarządzenie nr 10a/2017 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu dnia 17 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Stref Płatnego Parkowania zwany dalej Regulaminem określającego zasady organizacji parkowania i uiszczania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Przemyśla znajdujących się w granicach Stref Płatnego Parkowania.

Oznakowanie obszaru SPP

2. Na poszczególnych drogach publicznych na terenie miasta Przemyśla funkcjonowały SPP ustalone w uchwale Rady Miejskiej w Przemyśle z 2000 r.¹⁸ w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, zmienionej uchwałą z 2001 r.¹⁹, a następnie uchwałą z 2003 r.²⁰

W grudniu 2003 r. Prezydent miasta Przemyśla zatwierdził w całości aktualizację projektu stałej organizacji ruchu drogowego stref płatnego parkowania na terenie miasta Przemyśla.

Projekt ten został zatwierdzony przez Komendanta Miejskiego Policji w Przemyśle. W 2011 r. Rada Miejska w Przemyśle uchwaliła²¹ wyznaczenie SPP na drogach publicznych miasta Przemyśla, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania oraz sposób pobierania tej opłaty. Uchwałę tą zmieniano trzykrotnie tj. w 2013 r.²², 2015 r.²³ i 2016 r.²⁴

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1, ppkt a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁵.

ZDM opracował 28 stałych projektów organizacji ruchu dla SPP. Łączna liczba miejsc postojowych wynikająca z ww. projektów wynosiła 655 i 56 – dla osób niepełnosprawnych (tj. 8,55% w stosunku do ogólnej liczby miejsc) oraz 8 miejsc z oznaczeniami poziomymi tzw. kopertami²⁶.

Wszystkie SPP ustalono w obrębie dróg publicznych. Liczbę miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych wyznaczono zgodnie z art. 12 a ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych.

Badanie kontrolne przeprowadzono na przykładzie 2 projektów organizacji ruchu, tj. Plac Rybi²⁷ i Rybia oraz ulica Długosza²⁸ w zakresie zgodności z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem. Obydwa projekty zawierały elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem. Postanowieniem z 8 grudnia 2003 r.²⁹ Komendant Miejski Policji pozytywnie zaopiniował projekt organizacji ruchu drogowego SPP w Przemyśle.

(dowód: akta kontroli str. 43-62, 72-84, 128-147, 217-223)

3. Obszar SPP w całości był objęty ochroną konserwatorską na podstawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta Przemyśla.

Spośród 28 obiektów SPP, obszar 13 zlokalizowany był w strefach objętych ścisłą ochroną konserwatorską z uwagi na wpis do rejestru zabytków województwa podkarpackiego zabudowy poszczególnych ulic, placów lub ich części, jak dla przykładu: zabudowa placu Rybiego, ulicy Rybiej wpisana do rejestru zabytków³⁰ po numerem A-519 z 6 czerwca 1983 r., przecznicza Wałowa – zabudowa ulicy Wałowej

¹⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyśle nr 210/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r.

¹⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Przemyśle nr 80/2001 z dnia 21 czerwca 2001 r.

²⁰ Uchwała Rady 156/2003 r. Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania.

²¹ Uchwała nr 324/2011 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Przemyśla, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów w strefach płatnego parkowania oraz sposobu pobierania tej opłaty, dalej uchwała nr 324/2011 o uchwaleniu SPP.

²² Uchwała nr 116/2013 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 13 czerwca 2013 r.

²³ Uchwała nr 176/2015 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 24 września 2015 r.

²⁴ Uchwała nr 19/2016 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 25 lutego 2016 r.

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 784 ze zm., dalej, rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem

²⁶ Stanowisko postojowe zastrzeżone

²⁷ 84 miejsca parkingowe + 5 miejsc dla osób niepełnosprawnych

²⁸ 12 miejsc parkingowych + 1 miejsce dla osób niepełnosprawnych

²⁹ Dp-5826/03

³⁰ Rejestr zabytków województwa podkarpackiego; https://www.nid.pl/pl/Informacje_ogolne/Zabytki_w_Polsce/rejestr-zabytkow/zestawienia-zabytkow-nieruchomych/stan%20na%2030.09.2016/PDK-rej.pdf

została wpisana do rejestru zabytków pod numerem A-539 z 7 czerwca 1983 r. W odniesieniu do żadnej z 28 SPP ZDM nie wystąpił do PWKZ o wydanie – stosownie do treści art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³¹ – pozwolenia na podjęcie działań mogących prowadzić do zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, tj. w szczególności o wyrażenie zgody na oznakowanie SPP znakami drogowymi (zwłaszcza poziomymi) oraz umieszczenie parkometrów na takim obszarze.

Zgodnie z wyjaśnieniami PWKZ umieszczanie w strefie ochrony konserwatorskiej parkometrów, znaków pionowych i poziomych określających miejsca parkingowe wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Naczelnik Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Urzędu Miejskiego w Przemyśle w wyjaśnieniach podał, że *Gmina Miejska Przemyśl nie określiła warunków ochrony SPP w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 72-83, 99-108, 205-206, 216)

4. W ramach oględzin SPP, dokonanych na 6 ulicach miasta Przemyśla, na których utworzono płatne miejsca parkingowe w łącznej ilości dla 281 samochodów i 20 dla pojazdów osób niepełnosprawnych, ustalono, że:

- zarówno sposób wyznaczenia SPP, jak również oznakowania był zgodny z uchwałą w sprawie ich ustalenia³², przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków oraz projektami organizacji ruchu³³.

W SPP stanowiska postojowe wytyczono liniami P-18 lub liniami P-19 wyznaczono pasy postojowe, bez określenia konkretnych miejsc postojowych.

Zarówno początek, jak i koniec SPP oznakowane były odpowiednio znakami: D-44 i D-45.

- miejsca dla pojazdów osób niepełnosprawnych były oznakowane znakiem pionowym P-24 i pomalowane na kolor niebieski, a ich liczba była zgodna z wymogiem wynikającym z art.12 a ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych,

- 10 parkometrów, zlokalizowanych w SPP objętych oględzinami, oznakowano znakiem D-18 z graficznym symbolem parkometru.

Na parkometrach zawarto informacje o sposobie wnoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego.

Urządzenia były czynne, zawierały czytelne informacje o sposobie i warunkach korzystania (cennik zgodny z uchwałą w sprawie ustalenia SPP), nie wymagały wpisania numeru rejestracyjnego pojazdu, pobierały gotówkę, nie wydawały reszty.

Na parkometrach naniesione były informacje o zarządzającym SPP.

Na parkometrach nie było informacji o przetwarzaniu danych osobowych wymaganych art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2016/679 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.

(dowód: akta kontroli str. 72-83, 95-127, 148-159)

³¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

³² Uchwała nr 282/2011 Rady Miejskiej w Przemyśle z dnia 24 listopada 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Przemyśla, ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania oraz sposobu pobierania tej opłaty.

³³ Projekt organizacji ruchu drogowego: Oznakowanie strefy płatnego parkowania w ulicy Długosza-styczeń 2012 r., Projekt zmiany lokalizacji parkingu w strefie płatnego parkowania na ulicy Wałowej w Przemyśle – wrzesień 2011 r., Projekt stałej organizacji ruchu drogowego w obrębie Placu Rybiego w Przemyśle – grudzień 2009 r. i aneks do projektu stałej organizacji ruchu drogowego w obrębie placu Rybiego w Przemyśle – maj 2018 r., Oznakowanie strefy płatnego parkowania w ciągu ulicy Kamienny Most – styczeń 2012 r., Poszerzenie strefy płatnego parkowania w ulicy Czarnieckiego w Przemyśle, odcinek od ulicy Rokitniańskiej do ulicy Kopernika – grudzień 2012 r.

Realizacja zadań związanych z funkcjonowaniem SPP

5. Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych Rada Miejska w Przemyślu w uchwale nr 324/2011 o ustaleniu SPP wprowadziła dla niektórych kategorii korzystających z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

Ustalono następujące rodzaje miesięcznych kart abonamentowych:

- karta typu A – uprawniająca do parkowania pojazdów we wszystkich strefach i godzinach oznaczonego miesiąca – stawka opłaty wynosiła 80,00 zł/miesiąc,

- karta typu A 1 – dla mieszkańców domów przy ulicach objętych strefą płatnego parkowania bądź bezpośrednio przyległych do niej oraz dla mieszkańców strefy zamieszkania obejmujące ulice starego miasta,

- karta typu A 2 – uprawniająca do parkowania pojazdów stanowiących własność pracowników, wykorzystywanych do celów służbowych w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy³⁴- stawka opłaty wynosiła 40 zł/miesiąc,

- karta typu A 3 – uprawniająca do parkowania pojazdów służbowych stanowiących własność jednostek samorządowej strefy budżetowej posiadających siedzibę na obszarze Gminy Miejskiej Przemyśl, pojazdów prywatnych pracowników samorządowej strefy budżetowej wykorzystywanych do celów służbowych, pojazdów należących do organizacji prowadzących działalność charytatywną - stawka opłaty 20 zł/miesiąc.

Karty abonamentowe wystawiano na okres danego miesiąca z możliwością przedłużenia, nie dłużej jednak jak do końca roku kalendarzowego.

Abonament mogły wykupić osoby po uprzednim okazaniu dokumentów, z których wynikało uprawnienie do skorzystania z tego rodzaju opłaty za postój pojazdów w SPP.

W regulaminie SPP została ustalona zerowa stawka za parkowanie³⁵ dla pojazdów Straży Miejskiej miasta Przemyśla, oznakowanych pojazdów służb komunalnych i technicznych miasta, pojazdów jednośladowych i pojazdów osób niepełnosprawnych posiadających ważną kartę parkingową.

Jak opisano w punkcie 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego całokształt spraw związanych z organizacją i uiszczaniem opłat za parkowanie samochodów w SPP prowadził ZDM.

W 2017 r. i I połowie 2018 r. ZDM wydał odpowiednio 691 i 632 abonamentów na kwotę łączną odpowiednio: 141.204,00 zł i 95.088,00.

Urząd nie dysponował informacjami w zakresie ilości wydanych abonamentów w latach 2014-2016, gdyż nie prowadził w tym zakresie ewidencji, a dokumentacja z tych lat została komisyjnie zniszczona³⁶.

Bieżące numerowanie abonamentów realizowane było przy użyciu narzędzia informatycznego Access.

ZDM posiadał jedynie zbiorcze zestawienia (w układzie miesięcznym) kwot, na jakie wydane zostały abonamenty, i tak: w 2014 r. – 119.648,00 zł, w 2015 r. – 127.200,00 zł, w 2016 r. – 140.056,00 zł.

³⁴ Dz. U. z 2002 r., nr 27, poz. 271 ze zm.

³⁵ Zawarte w § 6 zarządzenia nr 10a/2017 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemyślu z 17.08.2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Stref Płatnego Parkowania (...).

³⁶ Dokumentowane to było komisijnymi protokołami likwidacji zbioru danych

Na podstawie analizy 30 wniosków³⁷ wraz z załączonymi dokumentami stwierdzono, iż wydawanie zezwoleń (abonamentów) osobom uprawnionym do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat w 2017 r. i I połowie 2018 r. było zgodne z przyjętymi przez Radę Miejską w Przemysłu w tym zakresie warunkami.

(dowód: akta kontroli str. 51-58, 63-71, 87-94, 210-211)

6. Trzech upoważnionych przez Dyrektora ZDM pracowników dokonywało kontroli uiszczania opłat za parkowanie.

W latach 2014-2018 (do 30 czerwca) wystawiono oraz anulowano wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej w ilości odpowiednio: 1565, 1622, 1532, 1551, 1050 oraz 351, 228, 195, 168, 103, co stanowiło odpowiednio: 22,4%, 14%, 12,7%, 10,8%, 9,8% ogólnej liczby wystawionych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej.

Zgodnie z § 8 pkt 2 uchwały nr 324/2011 o uchwaleniu SPP w przypadku stwierdzenia niewniesienia opłaty, o której mowa w § 3 ust. 1 i 1 a (tj. opłatę za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania pobiera się poprzez sprzedaż: miesięcznej karty abonamentowej typu: A, A1, A2, A3, biletu parkingowego z parkometru lub uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów za pomocą telefonu komórkowego), pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 50,00 zł.

Zgodnie z § 8 ust. 3 ww. uchwały zawiadomienie o nałożeniu opłaty dodatkowej umieszcza się za wycieraczką pojazdu.

W regulaminie SPP w § 15 i 16 zawarto uregulowania dotyczące parkowania bez wniesienia opłaty, i tak: za parkowanie w SPP, bez wniesienia opłaty, udokumentowane wezwaniem-raportem, pobiera się opłaty dodatkowe w wysokości 50,00 zł.

Opłata dodatkowa podlega anulowaniu tylko w formie pisemnej w ciągu 7 dni od dnia wystawienia wezwania w przypadku: potwierdzenia uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu, którego zawiadomienie o stwierdzeniu parkowania bez opłaty dotyczy, potwierdzenia posiadania abonamentu ważnego w dniu wystawienia zawiadomienia, potwierdzenia posiadania karty osoby niepełnosprawnej, wystawienia w danym dniu kolejnego zawiadomienia o nałożeniu opłaty dodatkowej. W punkcie 3 wezwania (stanowiącego wydruk z terminala casio) wzywającego do uregulowania opłaty dodatkowej strony były informowane, że wystawienie wezwania jest czynnością materialno-techniczną skutkującą wszczęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego bez obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

Okoliczność braku uiszczenia opłaty za postój dokumentowana była w sposób zwyczajowo przyjęty nieopisany w obowiązujących dokumentach i polegający na wykonaniu trzech fotografii pojazdu z widoczną tablicą rejestracyjną.

Opis czynności związanych z kontrolą uiszczenia opłat za parkowanie, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, zawarto w regulaminie SPP (rozdział III, IV, §§ 15-19).

W okresie wcześniejszym ogólne wytyczne, w tym zakresie zawarte były w opisie zadań Działu Utrzymania Dróg i Mostów w regulaminie organizacyjnym z 2012 r.³⁸

Analiza wykonana na próbie wynoszącej po 5 pierwszych anulowanych w danym roku wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej wykazała, że w każdym przypadku reklamacja została przez ZDM uwzględniona.

W 20 na 25 przypadków termin złożenia reklamacji podany na wezwaniu (tj. 7 dni od dnia wystawienia wezwania) był przestrzegany.

Głównym powodem anulowania wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej był brak przesłanek do wystawienia wezwań do wniesienia opłaty dodatkowej przez strony.

³⁷ 15 wniosków z 2017 r., 15 wniosków z I połowy 2018 r.

³⁸ Zarządzenie nr 14/2012 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemysłu z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg Miejskich w Przemysłu

W badanej próbie nie było przypadków anulowania ww. wezwań pomimo wystąpienia przesłanek do ich wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 14-18, 63-70, 160-181, 212)

7. W latach 2014 - 2018 r. (do 4 marca br.) w ZDM nie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące windykacji należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym z tytułu opłat dodatkowych.

Czynności te wykonywano w oparciu o przepisy art. 15 § 1 oraz art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Od 5 marca 2018 r. obowiązywało zarządzenie Dyrektora ZDM w sprawie wprowadzenia Instrukcji windykacji opłaty dodatkowej³⁹ w ZDM.⁴⁰

W dokumencie tym opisano działania podejmowane przez ZDM w zakresie windykacji opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP i tak:

- po przeprowadzeniu kontroli przez kontrolerów SPP sporządza się protokół, który wraz z wydrukiem z terminala jest przekazywany do referenta ds. utrzymania dróg i mostów, gdzie dane z terminala „zaczytywane są” do programu komputerowego,
- po przyjęciu protokołu referent ds. utrzymania dróg i mostów sprawdza poprawność wystawienia i ilość przekazanych zawiadomień, następnie po upływie kolejnych 10 dni przekazuje wydruk opłat dodatkowych do stanowiska ds. rozliczeń i windykacji należności administracyjnych, gdzie w systemie informatycznym sporządzony zostaje przypis do konta 221-0490,
- następnie sporządza się wnioski do CEPiK o udostępnienie danych lub informacji (indywidualnie dla każdego pojazdu),
- po otrzymaniu informacji z CEPiK referent ds. utrzymania dróg i mostów uzupełnia dane w zakresie wprowadzenia danych osobowych właścicieli pojazdów, a następnie wydruk danych przekazywany jest do st. specjalisty ds. finansowo-księgowych,
- anulowanie należności dokonuje się w przypadkach: udokumentowania dokonania opłaty za parkowanie, uznania reklamacji, otrzymania informacji z CEPiK o braku danych właściciela,
- w sytuacji nieuregulowania należności przez dłużnika w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia uzyskania kompletnych informacji na temat dłużnika, wystawiane jest upomnienie według wzoru załączonego do instrukcji windykacji,
- upomnienie wysyła się za pośrednictwem Poczty Polskiej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- w sytuacjach spornych z udziałem dłużników prowadzi się działania mające za cel wyjaśnienie dokonanych ustaleń, czas ich trwania nie powinien trwać dłużej niż 2 miesiące od daty doręczenia upomnienia,
- w przypadku wyczerpania wszelkich możliwości dochodzenia należności za parkowanie wystawiane są tytuły egzekucyjne – nie dłużej niż do miesiąca od daty doręczenia upomnienia, w przypadku kwestionowania przez dłużnika obowiązku zapłaty termin ulega odpowiednio przesunięciu,
- tytuł wykonawczy sporządza się według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej⁴¹,
- w przypadku bezskuteczności postępowania administracyjnego rozpatrywane są przesłanki do umorzenia wierzytelności.

Wobec osób, które nie wносиły opłat za parkowanie pojazdów prowadzono postępowania wyjaśniające, mające na celu zbadanie zasadności wystawienia

³⁹ Zarządzenie nr 5/2018 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Przemysłu z dnia 5 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji windykacji opłaty dodatkowej w Zarządzie Dróg Miejskich w Przemysłu, dalej zarządzenie w sprawie windykacji opłaty dodatkowej

⁴⁰ dalej instrukcja windykacji

⁴¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 850 j.t.

wezwań do uregulowania opłaty dodatkowej, skutkujące w części przypadków uwzględnieniem reklamacji.

Analiza po 10 pierwszych wezwań do zapłaty za nieopłacony postój w latach 2014 - 2018 (do 30 czerwca br.) wykazała, że w każdym przypadku przed wystawieniem tytułu wykonawczego ZDM wystawiał upomnienia do uregulowania należności. Okres ten liczony w dniach wynosił od 53 w 2018 r. do 208 w 2014 r.

Okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 105 do 877 dni.

Nie było przypadków w analizowanej puli 5 pierwszych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, wobec których ZDM nie podjąłby żadnych działań.

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że: *Działania windykacyjne podjęto wobec wszystkich osób mających możliwość do ustalenia adres zamieszkania na terenie kraju.*

W latach objętych kontrolą łącznie wystawiono 3.742 upomnienia⁴² oraz 2.425 tytułów wykonawczych⁴³.

Z uwagi na to, że ZDM prowadzi ewidencję opłat dodatkowych według poszczególnych dłużników, natomiast nie stosuje podziału, z którego możliwe jest wyodrębnienie opłat dokonanych dobrowolnie oraz opłat wynikających z upomnienia czy windykacji, brak jest możliwości wykonania wydruku, z którego wynikałyby uzyskane kwoty w efekcie windykacji należności pieniężnych z tytułu opłat dodatkowych za parkowanie w SPP.

(dowód: akta kontroli str. 186-196, 213-215, 233-236)

8. Pracownicy jednostki kontrolowanej realizujący zadania związane z obsługą SPP, w tym egzekwowanie należności pieniężnych o charakterze publicznoprawnym w trybie egzekucji administracyjnej z tytułu opłat parkingowych, posiadali stosowne upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nadane przez administratora danych osobowych.

Prowadzona przez administratora ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych nie zawierała wszystkich wymaganych danych, o których mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 197-204)

Wpływy i wydatki związane z funkcjonowaniem SPP

9. W latach objętych kontrolą w SPP zainstalowanych było po 29 parkometrów, w każdym roku., a jeden parkometr obsługiwał średnio po 22 miejsca postojowe.

Ogólna kwota wpływów związanych z parkowaniem z każdego roku objętego kontrolą, kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła odpowiednio: 1.359.976,72 zł, 1.397.955,41 zł, 1.234.523,06 zł, 1.138.173,43 zł, 575.393,75 zł.

Z powyższych kwot wpływy z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych wynosiły odpowiednio: 1.262.732,15 zł, 1.332.115,20 zł, 1.178.830,25 zł, 1.086.685,30 zł, 541.161,41 zł, co stanowiło odpowiednio 92,8%, 95,3%, 95,5%, 95,5%, 94% ogółu wpływów oraz z opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13 f ust. 1 ustawy o drogach publicznych wynosiły odpowiednio: 97.244,62 zł, 65.840,21 zł, 55.692,81 zł, 51.488,13 zł, 34.232,34 zł, co stanowiło odpowiednio 7,2%, 4,7%, 4,5%, 4,5%, 6% ogółem wpływów.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 14 czerwca 2016 r. pobierano opłaty za parkowanie w soboty w godzinach od 8.00 do 14.00.

Uchwała stanowiąca podstawę do pobierania opłaty w soboty nie została zaskarżona.

⁴² W 2014 r. – 1337, w 2015 r. – 709, w 2016 r. – 700, w 2017 r. – 780, w 2018 r. - 216

⁴³ W 2014 r. – 933, w 2015 r. – 472, w 2016 r. – 348, w 2017 r. – 467, w 2018 r. - 205

Od 15 czerwca 2016 r. obowiązek opłaty za postój w SPP w sobotę został zniesiony na mocy uchwały Rady Miejskiej w Przemyślu z 25 maja 2016 r.⁴⁴

Z uzyskanej informacji technicznej od firmy MBS Computergraphik Sp. z o.o., która dostarczyła parkometry do SPP w Przemyślu, wynika m.in, że: (...) *ustalenie ilości i wartości biletów parkingowych zakupionych tylko w soboty w okresie ostatnich 5 lat nie jest możliwe.*

Można ustalić wartość sprzedaży za cały okres lub fragment, ale bez możliwości rozbicia na poszczególne dni.

(dowód: akta kontroli str. 51-58, 185, 209, 246)

10. W okresie objętym kontrolą, ZDM ponosił wydatki związane z funkcjonowaniem SPP w wysokości odpowiednio: 271.473,49 zł, 269.833,72 zł, 308.651,32 zł, 269.464,63 zł, 164.111,67 zł.

Wydatki te ponoszone były z tytułu:

- wynagrodzeń (wraz z pochodnymi) pracowników realizujących zadania związane z obsługą SPP w wysokości odpowiednio: 180.000,00 zł, 192.000,00 zł, 207.600,00 zł, 173.900,00 zł, 78.619,11 zł
- zakupu, montażu, serwisu parkometrów w wysokości odpowiednio: 0,00 zł, 73.405,72 zł, 101.024,75 zł, 87.058,41 zł, 77.371,09 zł
- pozostałe koszty związane z eksploatacją SPP (materiały eksploatacyjne, karty abonamentowe, remonty, odśnieżanie, oznakowanie poziome) w wysokości odpowiednio: 91.473,49 zł, 73.405,72 zł, 101.024,75 zł, 87.058,41 zł, 77.371,09 zł.

(dowód: akta kontroli str. 209)

11. Wpływy uzyskiwane z opłat za postój pojazdów w SPP w latach 2014 - 2018 (do 30 czerwca br.) wynosiły odpowiednio: 1.359.976,72 zł, 1.397.955,41 zł, 1.234.523,06 zł, 1.138.173,43 zł, 575.393,75 zł, natomiast wydatki związane z funkcjonowaniem SPP – 271.473,49 zł, 269.833,72 zł, 308.651,32 zł, 269.464,63 zł, 164.111,67 zł.

Wpływy z opłat za postój pojazdów w SPP w roku 2014 i 2015 były pięciokrotnie wyższe, a w latach 2016 - 2018 (do 30 czerwca br.) - czterokrotnie, w stosunku do wydatków związanych z ich funkcjonowaniem.

Różnica pomiędzy ww. wpływami a wydatkami w kolejnych latach charakteryzowała się tendencją spadkową i wynosiła odpowiednio: 1.088.503,23 zł, 1.128.124,69 zł, 925.871, 74 zł, 868.708,80 zł, 411.282,08 zł.

Spadek procentowy wydatków kształtował się na poziomie odpowiednio: 0,6%; 0%, 12,7%.

Nie było możliwości porównania kwot poniesionych wydatków oraz zrealizowanych dochodów z kwotami szacowanymi przy wyborze danego modelu funkcjonowania SPP, gdyż zgodnie z zapisami § 3 statutu z 2011 r.

ZDM, jako jednostka budżetowa Gminy Miejskiej Przemyśl, pełniła funkcję zarządcy drogi i realizowała zadania w zakresie poboru opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP.

W związku z powyższym nie dokonywano wyboru modelu funkcjonowania SPP i tym samym nie szacowano kwot ewentualnych dochodów związanych z ich funkcjonowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 11, 209)

12. ZDM, jako zarządca dróg, wykonał oznakowania, utworzonych po dniu 1 stycznia 2014 r., 13 miejsc zastrzeżonych zlokalizowanych w SPP, zgodnie

⁴⁴ Uchwała nr 66/2016 Rady Miejskiej w Przemyślu z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Przemyśla, ustalenia wysokości stawek za parkowanie pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania oraz sposobu pobierania tej opłaty – uchwała weszła w życie 15 czerwca 2016 r.

z obowiązkiem określonym w § 11 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem.

Miejsca zastrzeżone zlokalizowane w SPP oznakowane zostały znakiem poziomym P-20 (koperta), wskazanym w pkt. 5.2.6 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla znaków.

Zgoda na zajęcie pasa drogowego na cele określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych, jak również naliczanie opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 3 ww. ustawy odbywały się w drodze decyzji administracyjnej dyrektora ZDM.

Regulacje, dotyczące administrowania wyznaczonymi na ulicach objętych SPP zastrzeżonymi miejscami postojowymi, zawarte zostały w § 12 regulaminu SPP. Z zapisów tych wynika, m.in. że oznakowanie koperty, jak również jej likwidacja, wykonywana jest przez ZDM.

Osoby fizyczne i podmioty gospodarcze mogą występować o wyznaczenie na ulicach objętych SPP, zastrzeżonych miejsc postojowych – kopert, po wniesieniu opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 68, 84, 227-232)

Skargi dotyczące funkcjonowania SPP

13. Do kontrolowanej jednostki nie były kierowane skargi związane z funkcjonowaniem SPP.

(dowód: akta kontroli str. 235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Ustalono, że organizując SPP, ZDM nie zwrócił się do PWKZ o uzyskanie zgody na umieszczenie w SPP znaków drogowych, w szczególności poziomych, jak również na montaż parkometrów zlokalizowanych na obszarach miasta Przemyśla. Obszar SPP w całości został utworzony na drogach publicznych miasta Przemyśla, które objęte są ochroną konserwatorską na podstawie wpisu do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta Przemyśla pod numerem rejestru A-705/A-709 z dnia 20 maja 1972 r.

Obszar ten jest objęty ścisłą ochroną konserwatorską, a więc uznany za szczególnie ważny, jako materialne świadectwo historyczne.

W strefie takiej zakłada się bezwzględny priorytet wymagań i ustaleń konserwatorskich nad względami wynikającymi z prowadzonej działalności inwestycyjnej, gospodarczej i usługowej.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, a rejestr zabytków prowadzi wojewódzki konserwator zabytków (art. 8).

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Wyjaśniając niniejszą kwestię PWKZ podał, że: *umieszczanie w strefie ochrony konserwatorskiej parkometrów, znaków pionowych i poziomych określających miejsca parkingowe wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dodał, że w latach 2014 - 2018 ZDM nie uzgadniał umieszczania na terenie miasta Przemyśla w strefie ochrony konserwatorskiej parkometrów, znaków pionowych i poziomych.*

W wyjaśnieniu dyrektor ZDM podał m.in., że: (...) wszelkie uzgodnienia do umiejscowienia znaków pionowych, poziomych i parkometrów zostały uzyskane i wprowadzone na wniosek Komisji Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego i zatwierdzone przez organ zarządzający.

Naczelnik Wydziału Komunikacji, Transportu i Dróg Urzędu Miejskiego w Przemyślu w wyjaśnieniach podał, że Gmina Miejska Przemyśl nie określiła warunków ochrony SPP w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wprowadzenie organizacji ruchu (w tym oznakowania poziomego zgodnego z przepisami dotyczącymi szczegółowych warunków technicznych dla znaków drogowych) może bez wątpliwa 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 uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 51-55, 72-86, 95-127, 205-206, 233-236)

2) Prowadzona ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych, które wykonywały zadania związane z obsługą i funkcjonowaniem stref płatnego parkowania (ogółem 6 osób⁴⁶) nie zawierała elementu wymienionego w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. identyfikatora, który w tej ewidencji uwzględnia się, jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym. Z upoważnień do przetwarzania danych osobowych tych pracowników wynikało, że wykonywali oni operacje na danych osobowych w systemie informatycznym, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie oraz udostępnianie.

W wyjaśnieniu dyrektor ZDM podał, że: ewidencja osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych ujętych w załączniku nr 6 do Ogólnej Polityki i Ochrony Danych Osobowych (identyfikatory) zostanie uzupełniona o numer zgodnie z upoważnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 197-204, 258-266)

3) W wezwaniach do uregulowania opłaty dodatkowej wskazany termin jej wniesienia wynosił 7 dni.

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ opłaty te są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym. Do takich należności stosuje się – stosownie do treści art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴⁸, 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.

Dyrektor wyjaśnił, m.in., że: (...) jest to problem wynikający z poprzednich zapisów, które w przeszłości może były źle interpretowane i dotyka wielu zarządów dróg i urzędów miast – jednostek nadzorujących SPP. Termin uiszczenia opłaty dodatkowej nie został określony w ustawie o drogach publicznych, jednak z art. 13

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Dorota Ch., Krystyna D., Piotr K., Joanna K., Grzegorz R., Kazimierz W.

⁴⁷ Dz. U. z 2917 r., poz. 2077 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 800

ust. 1 i art. 13 f ustawy ww. ustawy wynika, że powinien być zrealizowany niezwłocznie. W konsekwencji termin (w rozumieniu art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) do wykonania przez zobowiązanego obowiązku uiszczenia opłaty upływa najpóźniej w dniu stwierdzenia obecności samochodu w SPP bez dowodu uiszczenia opłaty parkingowej, w związku, z czym zastosowano termin 7 dniowy.

(dowód: akta kontroli str. 63-71, 167, 170, 174, 177, 224-226, 258-266)

4) W przypadku czterech wezwań do uregulowania opłaty dodatkowej o numerach: 011311281404 z 28 listopada 2013 r., 011312200959 z 20 grudnia 2013 r., 011412181055 z 18 grudnia 2014 r., 011610211018 z 21 października 2016 r., pomimo, że czas, jaki upłynął od daty wystawienia wezwania do złożenia reklamacji, wynosił odpowiednio: 56 dni, 13 dni, 13, dni, 74 dni, reklamacja została uwzględniona.

Z treści wystawianych zawiadomień wzywających do uregulowania opłaty dodatkowej, jak również zapisów zawartych w § 16 regulaminu SPP wynika, że opłata dodatkowa podlega anulowaniu tylko w formie pisemnej w ciągu 7 dni od dnia wystawienia wezwania.

Reklamacje pisemne można składać w terminie 7 dni od dnia wystawienia wezwania na adres ZDM

Dyrektor ZDM wyjaśnił, że: *w wymienionych przypadkach przekroczenie terminu 7 dni zdarzało się rzadko i wynikało to z czynnika ludzkiego.*

Odwołujący się kierowcy, którzy nie dotrzyмали terminu na wniesienie reklamacji, to ludzie starsi, inwalidzi mieszkający w pobliżu SPP.

Z tych to powodów reklamacje zostały przez ZDM uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 63-71, 160-162, 258-266)

5) W latach objętych kontrolą, pomimo wystawionych wezwań do uregulowania opłaty dodatkowej w liczbach, odpowiednio: 1565, 1622, 1532, 1551, 1050 ZDM pozytywnie rozpatrzył wnioski reklamacyjne w ilości odpowiednio: 351, 228, 195, 168, 103 kwestionujące zasadność wystawianych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej.

W § 16 regulaminu SPP opisano okoliczności, w jakich opłata dodatkowa podlega anulowaniu.

W myśl zapisów § 8 ust. 2 i 3 uchwały nr 324/2011 w sprawie ustalenia SPP w przypadku stwierdzenia niewniesienia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w SPP pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 50,00 zł, zawiadomienie o nałożeniu opłaty dodatkowej umieszcza się za wycieraczką pojazdu, a opłatę dodatkową uiszcza się w sposób określony na zawiadomieniu. Natomiast z treści punktu 3 wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej wynika, że wystawienie wezwania jest czynnością materialno-techniczną skutkującą wszczęciem administracyjnego postępowania egzekucyjnego bez obowiązku wydania decyzji administracyjnej.

W związku z powyższym z ww. czynnościami materialno-technicznymi łączą się konkretne skutki prawne, którym obywatele muszą się podporządkować.

Skoro strony poinformowano o skutkach prawnych ww. zawiadomień obligujących do wniesienia opłaty dodatkowej, anulowanie ich było czynnością nieuprawnioną. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa sprzeczność pomiędzy zapisami § 8 ust. 3 uchwały nr 324/2011 w sprawie ustalenia SPP, gdzie wymienia się zawiadomienie o nałożeniu opłaty dodatkowej, a faktycznie doręczanym stronom wydrukiem z terminala Casio zatytułowanym wezwaniem do uregulowania opłaty dodatkowej, z uwagi na ich różny charakter informacyjny.

Wezwanie jest swego rodzaju zobowiązaniem osoby do podjęcia określonego działania, tj. do wniesienia 50,00 zł tytułem opłaty dodatkowej.

Dyrektor w wyjaśnieniu podał, że: *wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej traktowaliśmy, jako formę do czynienia wyjaśnień, które dały podstawy do rozpatrzenia reklamacji zgodnie z przyjętym i zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Przemysła Regulaminem Stref Płatnego Parkowania.*

Dyrektor dodał, że: *treść wydruku z terminala kontrolerów SPP zostanie zmieniona zgodnie z zaleceniami.*

(dowód: akta kontroli str. 54, 212, 224-226, 258-266)

6) W sytuacji prowadzenia przez ZDM postępowania wyjaśniającego (skutkującego m. in. uwzględnieniem reklamacji) w związku z wezwaniem do uregulowania opłaty dodatkowej, kontrolowana jednostka nie przestrzegała terminów, o których mowa w art. 35 § 1, 2, 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹, w myśl którego:

- (§1) Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki,

- (§ 2) Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ,

- (§ 3) Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Ustalenia dokonane na próbie wynoszącej po 10 pierwszych wezwań do uregulowania opłaty dodatkowej, w każdym roku okresu objętego kontrolą wykazały, że:

- **w 2014 r.** okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił od 134 dni do 208, okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 106 dni do 139 dni, okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 280 do 336 dni,

- **w 2015 r.** okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił od 60 dni do 69, okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 97 dni do 122 dni, okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 175 do 195 dni,

- **w 2016 r.** - okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił od 40 dni do 205, okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 53 dni do 658 dni, okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 178 do 877 dni,

- **w 2017 r.** - okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił od 52 dni do 81, okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 105 dni do 126 dni, okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 177 do 200 dni,

- **w 2018 r.** okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia upomnienia wynosił od 53 dni do 95, okres od daty doręczenia upomnienia do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 27 dni do 60 dni, okres od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 101 do 161 dni.

Dyrektor w wyjaśnieniu podał m.in., że: (...) *sprawy dotyczące ściągania należności z tytułu opłaty dodatkowej załatwiane są bez zbędnej zwłoki, natomiast wskazane w piśmie opóźnienia wynikają m.in. z następujących przyczyn:*

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 j.t.

- opóźnienia związane z odpowiedziami z CEPiK na wnioski o udostępnienie danych właścicieli pojazdów
- ustalenia aktualnego adresu właścicieli pojazdów
- ponawiana korespondencji w przypadku wskazania innego użytkownika pojazdu
- w przypadku sprzedaży pojazdu – ustalenie aktualnych danych właściciela pojazdu
- występowania do firm leasingowych o udostępnienie danych użytkownika pojazdu leasingowego.

(dowód: akta kontroli str. 186-188, 267-269)

7) Pracownicy ZDM przy wystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych nie przestrzegali zapisów zarządzenia w sprawie instrukcji windykacji opłaty dodatkowej, tj. nie przestrzegano uregulowań zawartych w § 4 pkt 3 i 9, zgodnie z którymi, odpowiednio: w przypadku nieuregulowania należności przez dłużnika w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia uzyskania kompletnych informacji na temat dłużnika, wystawiane jest upomnienie, prowadzenie zaś korespondencji z dłużnikiem nie powinno przekroczyć 2 miesięcy od daty doręczenia upomnienia. Analiza 10 pierwszych wezwań do uregulowania opłaty dodatkowej wykazała, że nadal w sposób nieterminowy prowadzono postępowania wyjaśniające skutkujące wystawieniem tytułu wykonawczego, a czas od daty wystawienia wezwania do daty wystawienia tytułu wykonawczego wynosił od 101 do 161 dni. Dyrektor w wyjaśnieniu podał, że: *w sytuacji posiadania aktualnych danych adresowych właściciela pojazdu postępowanie prowadzone jest przy zachowaniu terminów przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 186-188, 267-269)

Ocena cząstkowa

SPP zorganizowana została w sposób zapewniający sprawność obsługi obywateli poprzez rzetelne opracowania projektów organizacji ruchu obejmujących SPP, wyznaczenie i oznakowanie miejsc postojowych w SPP, zgodnie z określonymi zasadami.

Wobec osób, które po nałożeniu opłaty dodatkowej, przedkładały w ZDM dowód dokonania w tym czasie opłaty za postój w SPP lub przysługujące uprawnienie, ZDM podejmował działania mające na celu anulowanie wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej.

Nie uzyskano stosownych pozwoleń PWKZ na oznakowanie obszaru SPP, stanowiącego zabytek wpisany do właściwego rejestru zabytków

2. Wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

Realizację zadań związanych z obsługą SPP powierzono ZDM – jednostce organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Przemyślu.

Nie dokonywano wyboru podmiotów trzecich, którym udostępniono by nieruchomości gminne zlokalizowane poza drogami publicznymi na potrzeby zorganizowania ogólnodostępnych miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W związku z brakiem wyboru administratora do realizacji zadań w zakresie SPP na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

publicznych⁵⁰ oraz wyboru podmiotów trzecich, którym udostępniono nieruchomości gminne, zlokalizowane poza drogami publicznymi, na potrzeby zorganizowania ogólnodostępnych miejsc parkingowych Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od dokonania oceny w tym obszarze kontroli.

3. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

Opis stanu faktycznego

W związku z wykonywaniem przez ZDM funkcji zarządcy drogi w rozumieniu ustawy o drogach publicznych, przy pomocy którego, Prezydent Miasta Przemyśla wykonuje swoje obowiązki jako zarządca dróg publicznych w granicach administracyjnych miasta Przemyśla, nie zawierano umów z innymi obcymi podmiotami zewnętrznymi w tym zakresie.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny w tym obszarze kontroli z uwagi na niezawieranie umów z innymi podmiotami zewnętrznymi.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁵¹, wnosi o:

1. Dopełnienie obowiązku wynikającego z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, dotyczącego uzyskania pozwolenia na wykonane prace, polegające na wprowadzaniu oznakowania poziomego i parkometrów SPP w strefie zabytkowego układu architektonicznego miasta wpisanego do rejestru zabytków.
2. Ustalenie 14 dniowego terminu na wniesienie opłaty dodatkowej.
3. Dostosowanie zapisów postępowania w sprawie egzekwowania opłaty dodatkowej do obowiązujących przepisów prawa zawartych w ustawie o egzekucji administracyjnej i ustawie o drogach publicznych.
4. Prowadzenie działań windykacyjnych opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych z zachowaniem terminów określonych w zarządzeniu w sprawie instrukcji windykacji opłaty dodatkowej.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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.

⁵⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, dnia 24 sierpnia 2018 r.

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

/.../