

HO.OK.1710.7.2017/2018



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

TEKST UJEDNOLICONY

LOP.411.007.03.2017
R/17/007

Burmistrz / N-CIAI / GUK / AO / AN

URZĄD MIEJSKI W NYSIE
KANCELARIA

Wpłynęło 2018 -07-11

Nr sprawy 6479 dk

Załączniki Podpis.....

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/17/007 – Funkcjonowanie płatnego parkowania w wybranych miastach województwa opolskiego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/102/2017 z dnia 8 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zygmunt Świątek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/106/2017 z dnia 21 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie ¹ , ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kordian Kolbiarz, Burmistrz Nysy ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Strefa płatnego parkowania⁴ w Nysie została ustalona przez uprawniony do tego organ w 2003 r. Zarówno w tamtym okresie, jak i przed określeniem nowych zasad jej funkcjonowania w 2016 r., nie udokumentowano przeprowadzenia analiz mających na celu wykazanie zaistnienia przesłanek do jej ustalenia, wskazanych wprost w przepisie art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵. Tym samym nie sposób zidentyfikować motywów, którymi kierował się zarówno organ wykonawczy Gminy Nysa w projekcie uchwały w sprawie ustalenia SPP, jak i Rada Miejska w Nysie⁶ w akcie prawa miejscowego, jakim jest uchwała w sprawie ustalenia SPP, wskazując poszczególne drogi publiczne objęte systemem płatnego parkowania. Ponadto w 2016 r., przed podjęciem uchwały w sprawie ustalenia SPP, zaniechano podjęcia działań zmierzających do uzyskania wymaganej przepisami o drogach publicznych opinii Zarządu Powiatu Nyskiego, jako organu zarządzającego drogami powiatowymi przewidzianymi do objęcia systemem płatnego parkowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieuprawnione było pobieranie opłat za postój pojazdów w SPP w soboty, zgodnie z zasadami obowiązującymi do lipca 2016 r. Po ich zakwestionowaniu przez sąd administracyjny, Burmistrz nie podejmował

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ 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.

⁴ Dalej: SPP.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.

⁶ Dalej: Rada.

z własnej inicjatywy działań zmierzających do zwrotu uprzednio pobranych opłat dodatkowych za postój w soboty.

W trakcie kontroli stwierdzono też nieprawidłowości związane m.in. z oznakowaniem miejsc postojowych w SPP i weryfikacją uprawnień osób ubiegających się o skorzystanie z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie w SPP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja miejsc płatnego parkowania

Opis stanu
faktycznego

1.1 Obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na wybranych drogach na terenie miasta Nysy wprowadzono uchwałą nr XII/109/99 Rady z dnia 22 maja 1999 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach gminnych na terenie miasta Nysa. W uchwale tej pozytywnie zaopiniowano wprowadzenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w miejscach określonych oznakowaniem *Strefa ograniczonego postoju* wprowadzonych decyzją Starosty Nyskiego⁷. W piśmie ówczesnego Burmistrza Nysy⁸, jako przyczynę wprowadzenia płatnego parkowania wskazano brak wystarczającej liczby miejsc parkingowych w centrum miasta i konieczność wymuszenia większej rotacji pojazdów na stanowiskach postojowych.

W związku z nowelizacją⁹ art. 13 ustawy o drogach publicznych Rada uchwałą nr XVII/277/03 z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat¹⁰ ustaliła SPP na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa. W treści ww. uchwały (w § 1), jako powód ustalenia SPP wskazano na istniejące potrzeby należytej organizacji ruchu drogowego, w związku ze znacznym deficytem miejsc postojowych oraz zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny¹¹ w Opolu wyrokiem z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie II SA/Op 297/16¹² stwierdził nieważność (w części) tej uchwały, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Uchwała w sprawie ustalenia SPP z 2003 r. obowiązywała do dnia wejścia w życie uchwały nr XXVI/386/16 Rady z dnia 28 października 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości

⁷ Nr ZDP/4252/7/99 z dnia 23 kwietnia 1999 r. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 89, poz. 416) właściwym do wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drodze publicznej jest organ zarządzający ruchem na tej drodze, w porozumieniu z zarządem drogi, po zasięgnięciu opinii właściwego organu samorządu terytorialnego.

⁸ Sygn. GKL.II-5510-10/99 z dnia 3 marca 1999 r.

⁹ Na mocy art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.).

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 111, poz. 2333 ze zm.; dalej: uchwała w sprawie ustalenia SPP z 2003 r.

¹¹ Dalej: WSA.

¹² Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1499.

opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat¹³. Uchwała ta została następnie zastąpiona przez uchwałę nr XXVIII/445/16 z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat¹⁴. W obu ww. uchwałach podano analogiczne, jak w przypadku uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2003 r., uzasadnienie przyczyn wprowadzenia systemu płatnego parkowania pomimo tego, że na etapie ich przygotowania nie przeprowadzano, ani też nie zlecono podmiotom trzecim opracowania analiz i badań dotyczących m.in. określenia deficytu miejsc parkingowych, co opisano w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

W kwietniu 2015 r. na zlecenie¹⁵ Burmistrza opracowano projekt *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w gminnych przewozach pasażerskich na obszarze Gminy Nysa i Gminy Otmuchów*, który przyjęty został następnie uchwałą nr VII/72/15 Rady z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia "Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Nysa"¹⁶. W planie tym wskazano, iż polityka parkingowa miasta powinna być zróżnicowana w zależności od obszaru miasta (...) w centrum i na obszarach silnie zurbanizowanych, charakteryzujących się zwiększoną gęstością celów podróży i występującymi deficytami przestrzeni publicznej, niezbędne jest limitowanie dostępu dla samochodów indywidualnych, realizowane poprzez ograniczanie ilości miejsc postojowych i stosowanie opłat za parkowanie. Ww. opracowanie stanowiło jedyny udokumentowany materiał (poza opisanymi wyżej uchwałami i pismem Burmistrza Nysy), w którym wspomniano o potrzebie zapewnienia płatnych miejsc parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 90-99, 320, 325-338, 432-447)

1.2. Projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP w 2003 r. został skierowany na posiedzenie Komisji Urbanistyki i Rolnictwa Rady, a także do Starosty Nyskiego i Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie, celem uzyskania określonych w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych opinii przed podjęciem ostatecznej uchwały przez organ stanowiący Gminy Nysa. Na wspólnym posiedzeniu Komisji Rozwoju Gospodarczego i Finansów oraz Komisji Urbanistyki i Rolnictwa w dniu 12 grudnia 2003 r. ww. Komisje zaopiniowały pozytywnie¹⁷ projekt ww. uchwały. Projekt ten został również pozytywnie zaopiniowany¹⁸ przez Starostę Nyskiego¹⁹, jako organ zarządzający ruchem na drogach publicznych, w tym objętych SPP, oraz – z upoważnienia Zarządu Powiatu Nyskiego – przez Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie²⁰, jako zarządcy dróg powiatowych objętych SPP. Do projektu ww. uchwały organy te nie wniosły uwag.

(dowód: akta kontroli str. 125-135, 889-890)

Projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. został skierowany przez Burmistrza do Starosty celem wydania opinii organu zarządzającego ruchem

¹³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2346; dalej: uchwała w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2851 ze zm.; dalej: uchwała w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r.

¹⁵ Udzielone Zespołowi Doradców Gospodarczych TOR Spółce z o. o.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1219.

¹⁷ Jednogłośnie.

¹⁸ Postanowienie Starosty Nyskiego z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. KT.0714-39/2003.

¹⁹ Dalej: Starosta.

²⁰ Postanowienie Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. ZDP/5435/8/2003.

na drogach powiatowych i gminnych²¹, natomiast zaniechano wystąpienia o opinię do organu zarządzającego drogami powiatowymi, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Podczas prac nad ww. projektem uchwały radni wprowadzili do niej w § 2 ust. 1 pkt 1 zapis dotyczący zerowej stawki opłaty za postój do 15 min., nie uzgodniony wcześniej przez Burmistrza z organami wskazanymi w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż w ocenie Rady Miejskiej w Nysie przegłosowana na sesji zmiana nie wymagała uzyskania opinii organu zarządzającego drogami powiatowymi. Tymczasem po podjęciu ww. uchwały Starosta wystąpił do Wojewody Opolskiego o wszczęcie postępowania nadzorczego z uwagi na naruszenie trybu prac nad ww. projektem, które to wystąpienie skutkowało wszczęciem w dniu 17 listopada 2016 r. postępowania nadzorczego z uwagi na istotne naruszenie prawa.

W związku z tym postępowaniem Burmistrz przygotował projekt uchwały w sprawie *ustalenia SPP z grudnia 2016 r.*, w którym wprowadzono zapis o zerowej stawce opłaty dla realizujących postój nie dłuższy niż 15 min. Projekt ten został skierowany do opinii zarówno Starosty, jako organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych (który to organ wyraził negatywną opinię o przedłożonym projekcie), jak i do Zarządu Powiatu Nyskiego, jako organu zarządzającego drogami powiatowymi. Przewodniczący Rady wyjaśnił, iż *opinia Starosty, jako organu zarządzającego ruchem na drogach nie jest dla organu stanowiącego wiążąca, stąd nie było obowiązku jej uwzględniania. Podczas obrad odczytałem radnym stanowisko Starosty w powyżej kwestii.*

(dowód: akta kontroli str. 137-180, 394-396, 900-914)

1.3. Stawki opłat za parkowanie ustalone w uchwale w sprawie *ustalenia SPP z 2003 r.* nie przekraczały limitów wynikających z przepisów art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy o drogach publicznych i obowiązywały pierwotnie od poniedziałku do soboty²² w określonych godzinach. Ponadto w ww. uchwale wprowadzono: a/ opłaty abonamentowe (jednotygodniowe, dwutygodniowe, miesięczne, półroczne, roczne oraz półroczne i roczne za parkowanie na wydzielonym stanowisku postojowym); b/ miesięczną opłatę abonamentową specjalną dla osób prowadzących działalność gospodarczą w SPP oraz dla pracowników instytucji i obiektów handlowych usytuowanych w obrębie ulic objętych ww. strefą, c/ zerowe stawki opłat dla dziewięciu grup użytkowników miejsc parkingowych.

W uchwale w sprawie *ustalenia SPP z 2003 r.* nie wprowadzono ograniczeń w możliwości uzyskania przez mieszkańców SPP winiet parkingowych w zależności od potwierdzenia faktu zameldowania na pobyt stały lub czasowy.

Również w przypadku uchwały w sprawie *ustalenia SPP z października 2016 r.*, jak i uchwały w sprawie *ustalenia SPP z grudnia 2016 r.* określone w tych aktach prawa miejscowego stawki opłat za parkowanie nie przekraczały limitów wynikających z przepisów o drogach publicznych, a ustalony czas obowiązywania systemu płatnego parkowania pozostał niezmienny.

We wszystkich obowiązujących w kontrolowanym okresie uchwałach dotyczących SPP określono sposób poboru zarówno opłat za parkowanie, jak i opłat dodatkowych.

²¹ Ww. projekt został pozytywnie zaopiniowany przez organ zarządzający ruchem na drogach powiatowych i gminnych.

²² Przy czym wyrokiem WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie II SA/OP 297/16 stwierdzono nieważność uchwały w sprawie *ustalenia SPP z 2003 r.* m.in. w części wprowadzającej opłaty za parkowanie w soboty. Pomimo tego, że w dniu wydania tego wyroku SPP funkcjonowała na podstawie uchwały w sprawie *ustalenia SPP z października 2016 r.*, to uznanie uchwały wydanej w 2003 r. za nieważną w części, wynikało z konieczności wyeliminowania możliwości dalszego wywoływania przez nią skutków prawnych.

W trakcie obowiązywania poszczególnych uchwał w sprawie ustalenia SPP nie zlecano przeprowadzenia analiz lub badań dotyczących wpływu dotychczasowych rozwiązań (w tym wysokość opłat) na rotację parkujących pojazdów w SPP. Burmistrz wyjaśnił, iż *wysokość kwot została poddana weryfikacji na etapie ich procedowania przed komisjami. Zgodność radnych, co do wysokości stawek została potwierdzona aktem prawa miejscowego na sesji Rady Miejskiej w Nysie.*

(dowód: akta kontroli str. 115-124, 163-166, 321)

1.4. Wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych ustalono na poziomie, który nie przekraczał limitu określonego w ust. 2²³, przy czym począwszy od 2016 r. wprowadzono obniżoną wysokość tej opłaty w przypadku wniesienia jej w ciągu 14 dni od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 115-179)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W uchwałach w sprawie SPP podjętych przez Radę w 2016 r. wskazano też, że opłatę dodatkową należy wnieść w terminie 30 dni od dnia wystawienia zawiadomienia o obowiązku jej uiszczenia, podczas gdy zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴ 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 podatkowa²⁵, 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.

(dowód: akta kontroli str. 137-140, 163-166)

2. W okresie od dnia wejścia w życie uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2003 r. do dnia 2 października 2017 r.²⁶ w Nysie istniała możliwość kwestionowania zasadności wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych, pomimo iż przywołane w podstawach prawnych uchwał: a) w sprawie ustalenia SPP z 2003 r., b) w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. oraz c) w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r. przepisy art. 13b ust. 3-5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych nie przewidywały kompetencji do ustalania procedury reklamacyjnej w zakresie opłaty dodatkowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Burmistrz dopiero w dniu 22 czerwca 2017 r. wystąpił do organu stanowiącego Gminy o zmianę uchwały w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r. w ww. zakresie, a sądy administracyjne już w 2016 r.²⁷ kwestionowały możliwość wprowadzenia aktem prawa miejscowego procedury reklamacyjnej, co do opłat dodatkowych.

²³ Tj. w wysokości 20 zł w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2003 r. oraz w wysokości 50 zł w uchwałach: w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. oraz w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

²⁶ Tj. do dnia wejścia w życie uchwały nr XLII/615/17 Rady z dnia 8 września 2017 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVIII/445/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2306).

²⁷ Np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt III SA/Po 98/16 czy też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1979/16.

W okresie objętym kontrolą NIK, liczba reklamacji złożonych do Burmistrza wyniosła: a/ w 2014 r. – 159, z tego uznano za zasadne 58 (36,5% ogólnej liczby złożonych reklamacji); b/ w 2015 r. – 152, z tego uznano za zasadne 50 (33%); c/ w 2016 r. – 186, z tego uznano za zasadne 86 (46,2%); d/ w 2017 r. – 321, z tego uznano za zasadne 223 (69,5%). W przypadku reklamacji składanych bezpośrednio do administratora SPP: a/ w 2014 r. – na 15 209 wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, anulowano 3 978; b/ w 2015 r. – na 15 136 wezwań anulowano 3 763; c/ do dnia 24 listopada 2016 r. – na 12 104 wezwania, anulowano 2 754.

Burmistrz wyjaśnił, iż *trudno w sposób jednoznaczny ustalić motywy, jakimi kierowano się wprowadzając zapisy dotyczące trybu reklamacyjnego do uchwał. Kierując się aktualną linią orzecznictwa sądowo-administracyjnego zainicjowałem procedurę, w wyniku której, z obowiązującej uchwały dotyczącej SPP usunięto zapis dotyczący trybu reklamacyjnego.*

Projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r. został złożony, jak wynika z jego uzasadnienia, w następstwie uwzględnienia w części wniosku złożonego w kwietniu 2017 r. przez stowarzyszenie *Prawo na drodze*.

(dowód: akta kontroli str. 115-124, 137-140, 163-166, 321, 392, 424, 426, 429-431, 448-449)

Opis stanu
faktycznego

1.5. Cała SPP w Nysie zlokalizowana została na terenie obszaru wpisanego do rejestru zabytków województwa opolskiego pod nr 107/54 na podstawie decyzji z dnia 28 maja 1954 r. Na mocy porozumienia pomiędzy Wojewodą Opolskim a Powiatem Nyskim zawartego w dniu 5 grudnia 2008 r. w sprawie *powierzenia przez Wojewodę Opolskiego Powiatowi Nyskiemu prowadzenia niektórych spraw z zakresu administracji rządowej, należących do właściwości Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Opolu*²⁸, pozwolenia na podejmowanie działań mogących prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytków wpisanych do rejestru zabytków wydawał Starosta. W okresie objętym kontrolą, administrator SPP²⁹ występował do Starosty z wnioskami o wydanie pozwoleń na montaż parkomatów z własnym zasilaniem w obrębie SPP w części podlegającej ochronie konserwatorskiej. Wnioski te zostały pozytywnie rozpatrzone³⁰, a podstawą rozstrzygnięcia Starosty był art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*³¹.

Administrator SPP wykonujący oznakowanie strefy³² nie wystąpił natomiast do Starosty, jako organu ochrony zabytków o wydanie pozwolenia na podejmowanie działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Jednocześnie organ wykonawczy Gminy Nysa nie wymagał przedłożenia takiego pozwolenia.

Przedstawiciel administratora SPP w powyższej sprawie wyjaśnił, że (...) *w odniesieniu do oznakowania pionowego i poziomego SPP opracowaliśmy oraz zatwierdziliśmy projekt organizacji ruchu w zakresie organizacji miejsc płatnego postoju (...) Procedura zatwierdzania projektu organizacji ruchu nie wymaga opinii konserwatora zabytków.*

(dowód: akta kontroli str. 383-389, 421-423)

²⁸ Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 101, poz. 2395 ze zm.

²⁹ Podmiot trzeci, o którym mowa w dalszej części wystąpienia.

³⁰ Pozwolenie Nr 84/14 z dnia 10 września 2014 r., decyzja Nr 95/14 z dnia 17 października 2014 r., pozwolenie Nr 125/16 z dnia 16 grudnia 2016 r.

³¹ Dz. U. 2017 r. poz. 2187 ze zm.

³² City Parking Group SA.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że procedura zatwierdzania projektów organizacji ruchu jest określona przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*³³, natomiast odrębną kwestią jest możliwość zmiany poprzez wykonanie oznakowania (na podstawie zatwierdzonego przez uprawniony organ projektu organizacji ruchu) wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. W tym zakresie rozstrzygnięcie, czy zatwierdzony projekt organizacji ruchu (a w szczególności wykonanie oznakowania poziomego stanowisk postojowych) nie zmienia wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, należy do uznania właściwego organu ochrony zabytków, któremu ustawodawca pozostawia swobodę rozstrzygnięcia w tym zakresie³⁴. Powyższe zaniechanie wskazuje również na ograniczoną skuteczność nadzoru nad realizacją przez administratora SPP zobowiązań umownych.

Opis stanu
faktycznego

1.6. W Urzędzie zapewniono przepływ informacji zarządczej koniecznej do bieżącego nadzoru nad funkcjonowaniem SPP. W tym celu wyodrębniono w strukturze Wydziału Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa komórkę ds. Strefy Płatnego Parkowania³⁵, do której zadań należał m.in. nadzór nad realizacją umowy z administratorem SPP. Ponadto w zakresach obowiązków pracowników zatrudnionych w komórce SPP Urzędu wskazano do realizacji zadania związane z monitorowaniem, nadzorem i kontrolą działań administratora SPP oraz związane ze współpracą z Wydziałem Finansowym Urzędu w zakresie kontroli rozliczeń finansowych przedstawianych przez administratora SPP.

(dowód: akta kontroli str. 26-35, 57-87, 320-324)

1.7. W okresie od ustalenia SPP w 2003 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK administrowanie tą strefą powierzano podmiotowi trzeciemu. W Urzędzie nie przeprowadzano przy tym analiz (w tym także finansowych) dotyczących przyjęcia innego modelu funkcjonowania SPP, np. poprzez samodzielną realizację tych zadań przez Gminę. Burmistrz wyjaśnił, iż *wybrany w Nysie wariant obsługi SPP w oparciu o podmioty zewnętrzne wyłaniane w oparciu o przetarg nieograniczony daje możliwość wyboru najkorzystniejszej oferty. Doświadczenie pokazuje, iż realizacja zadań publicznych za pośrednictwem spółek gminnych, czy też samodzielnie przez gminy, nie daje gwarancji, iż zadanie to będzie wykonywane taniej i lepiej. Z uwagi na fakt, iż brak jest materialnych (w postaci dokumentu) analiz funkcjonowania poszczególnych modeli strefy – brak jest założeń finansowych z nimi związanymi. Zastępca Burmistrza wyjaśnił ponadto, iż nie widziano potrzeby sporządzania takiej analizy, albowiem założono, że administrowanie SPP przed dotychczasowego wykonawcę (który był właścicielem parkomatów), będzie tańsze niż powierzenie tego zadania na przykład spółce gminnej, która musiałaby ponieść znaczne koszty związane z uruchomieniem SPP (głównie koszt zakupu i posadzenia parkomatów).*

(dowód: akta kontroli str. 319, 323, 475)

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

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

³⁵ Dalej: komórka SPP.

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

1. Przygotowując projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. oraz projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r. organ wykonawczy Gminy nie dochował należytej rzetelności w zakresie udokumentowania wskazanych w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych przesłanek ustanowienia SPP, umożliwiających jej ustalenie na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych (o ile uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu), w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów lub realizacji lokalnej polityki transportowej. Zarówno bowiem w projekcie uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r., jak i w projekcie uchwały w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r. wskazano (w § 1), że strefę taką ustala się mając na względzie istniejące potrzeby należytej organizacji ruchu drogowego w mieście Nysa w związku ze znacznym deficytem miejsc postojowych oraz w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych.

Jednocześnie w posiadaniu organu wykonawczego Gminy Nysa, uprawnionego na podstawie art. 13b ust. 3 ww. ustawy do wystąpienia z wnioskiem o ustalenie SPP, nie znajdowały się żadne analizy dotyczące wystąpienia na drogach publicznych przewidzianych do objęcia SPP deficytu w zakresie liczby dostępnych miejsc parkingowych. Jedynie w sposób ogólny (tj. nie odnoszący się do planowanego usytuowania strefy) takie potrzeby zostały wskazane w *Planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w gminnych przewozach pasażerskich na obszarze Gminy Nysa i Gminy Otmuchów*.

W sprawie potrzeby opracowania analiz (badań) określających wpływ wprowadzenia SPP na rotację pojazdów i zaspokojenie potrzeb parkingowych w jej obrębie Burmistrz wyjaśnił, iż sytuacja z miejscami parkingowymi w Nysie, która została przedstawiona w piśmie w sprawie przyczyn wprowadzenia płatnego parkowania z 1999 r., do dnia obecnego nie uległa poprawie w takim stopniu, aby wymagała ponownej analizy.

(dowód: akta kontroli str. 158-161, 175-179, 320-324, 475)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. rozszerzał zakres terytorialny obszaru objętego dotychczas systemem płatnego parkowania o ul. Batalionów Chłopskich (od ul. Stanisława Ligonia do ul. Mostowej) oraz o ul. Daniela Chodowieckiego.

2. Przygotowując projekt uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. Burmistrz nie wystąpił o opinię Zarządu Powiatu Nyskiego jako organu zarządzającego drogami powiatowymi przewidzianymi do objęcia systemem płatnego parkowania, ograniczając swoje działania do wystąpienia o opinię Starosty jako organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych wniosek organu wykonawczego gminy powinien być zaopiniowany zarówno przez organy zarządzające drogami, jak i ruchem na drogach.

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że w związku z likwidacją³⁶ Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie pismem z dnia 9 sierpnia 2016 r. wystąpiono do Starosty o przedstawienie opinii, o których mowa w art. 13b ustawy o drogach publicznych. Ponadto Burmistrz wskazał, że Starosta w korespondencji kierowanej do Wojewody Opolskiego potwierdził pozytywne zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie ustalenia SPP z października 2016 r. zarówno przez organ zarządzający ruchem na

³⁶ Z dniem 1 lipca 2016 r.

drogach powiatowych i gminnych, jak i przez organ zarządzający drogami powiatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 895-915)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pismo z dnia 9 sierpnia 2016 r. zostało skierowane wyłącznie do Starosty i dotyczyło ono uzyskania przez Burmistrza opinii organu zarządzającego ruchem na drogach powiatowych i gminnych. Natomiast już w przypadku projektu uchwały *w sprawie ustalenia SPP z grudnia 2016 r.* Burmistrz wystąpił zarówno do Starosty, jak i do Zarządu Powiatu Nyskiego o opinie wymagane przepisem art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

Ocena cząstkowa

Utworzenie w 2016 r. na nowych zasadach SPP nastąpiło pomimo tego, że w dyspozycji Burmistrza jako organu wykonawczego, jak też Rady Miejskiej jako organu stanowiącego, nie znajdowały się udokumentowane analizy spełnienia przesłanek wskazanych przez ustawodawcę w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, umożliwiających wprowadzenie opłat za postój pojazdów samochodowych w takiej strefie. Ponadto wprowadzając system płatnego parkowania zaniechano wystąpienia o stosowną opinię do organu zarządzającego drogami powiatowymi.

Opis stanu faktycznego

2. Zarządzanie Strefą Płatnego Parkowania

2.1. Zarządzanie SPP w Nysie od momentu jej ustanowienia powierzono podmiotowi trzeciemu (administratorowi SPP), a obowiązki w tym zakresie określono zarówno w *Regulaminie SPP* stanowiącym załącznik do uchwały *w sprawie ustalenia SPP z 2003 r.*, jak i w umowach zawartych z takim podmiotem. Do podstawowych obowiązków administratora należało zorganizowanie Biura SPP (odpowiedzialnego m.in. za opracowanie projektu organizacji ruchu w SPP oraz wprowadzenie oznakowania), prowadzenie dystrybucji winiet abonamentowych, dokonywanie rozliczeń pobranych opłat za parkowanie z Gminą i Powiatem Nyskim oraz utrzymanie czystości i porządku w SPP. W 2016 r. zakres obowiązków administratora SPP wynikający z *Regulaminu SPP* został przeniesiony do treści umowy zawartej z tym podmiotem.

(dowód: akta kontroli str. 121-124, 258-274)

2.2. W okresie objętym kontrolą dla obszaru SPP opracowano dwa projekty stałej organizacji ruchu, tj. projekt zatwierdzony³⁷ w dniu 27 października 2004 r. z terminem wprowadzenia do dnia 26 października 2005 r. oraz projekt zatwierdzony³⁸ w dniu 16 października 2014 r. z terminem wprowadzenia do dnia 16 września 2015 r. Do *Projektu z 2014 r.* wprowadzono łącznie siedem zmian, w tym sześć dotyczących dostosowania oznakowania miejsc postojowych w związku ze zmianami granic SPP oraz jedną w zakresie wydzielenia stanowisk postojowych³⁹. *Projekt z 2014 r.* zawierał elementy wskazane w § 5 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*, z wyjątkiem opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze (wymaganego

³⁷ Zatwierdzenie decyzją Starosty Nyskiego decyzją nr KT.VI.5427-212/04.

³⁸ Zatwierdzenie decyzją Starosty Nyskiego decyzją nr KT.VI.7212.355.2014.AS. Dalej: *Projekt z 2014 r.*

³⁹ Zatwierdzenie decyzją Starosty Nyskiego decyzją nr KT.VI.7121.178.2015.AS z dnia 11 czerwca 2015 r. z terminem wprowadzenia z dniem 10 czerwca 2018 r.

przez § 5 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia) oraz parametrów geometrii drogi (o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia), co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 479-590)

W toku kontroli NIK dokonano oględzin miejsc oraz stanowisk postojowych zlokalizowanych na łącznie 24 ulicach objętych SPP⁴⁰ w zakresie zgodności ich oznakowania znakami pionowymi i poziomymi określonymi w załącznikach nr 1-2 do 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 wyniku oględzin stwierdzono, że właściwie zastosowano znaki D-44 *Strefa płatnego parkowania* oraz D-45 *Koniec strefy płatnego parkowania*, a miejsca postojowe były oznakowane znakami pionowymi (znak D-18 *Parking* z odpowiednią odmianą tabliczki T-30 podającą sposób ustawiania pojazdów) oraz znakami poziomymi (znak P-18 *Stanowisko postojowe* lub P-19 *Linia wyznaczająca pas postojowy*), z wyjątkiem sześciu miejsc, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Stanowiska postojowe dla osób niepełnosprawnych były oznakowane znakami pionowymi (znak D-18a *Parking – miejsce zastrzeżone* z tabliczką T-29) oraz znakami poziomymi (znak P-20 *Koperta*, znak P-24 *Miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*). Parkomaty do wnoszenia opłat były oznakowane i umieszczono na nich informacje o administratorze SPP oraz instrukcje dotyczące sposobu wnoszenia opłat i ich wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 591-648)

W toku ww. oględzin stwierdzono, że na ul. Marii Curie-Skłodowskiej⁴³ pobierane były opłaty za postój samochodów, pomimo tego, że ulica ta była oznakowana jako droga wewnętrzna (początek znakiem D-46 *Droga wewnętrzna*, koniec znakiem D-47 *Koniec drogi wewnętrznej* – bez podania danych dotyczących podmiotu zarządzającego tą drogą). Przy wjeździe umieszczono tablicę m.in. z napisem *Strefa Płatnego Parkowania*.

Jak ustalono, do dnia 31 stycznia 2016 r.⁴⁴ ww. ulica była drogą wewnętrzną zarządzaną przez Zespół Opieki Zdrowotnej w Nysie, który umową z dnia 31 grudnia 2004 r. wydzierżawił ją na rzecz Zrzeszenia Bezrobotnych Ziemi Nyskiej⁴⁵

⁴⁰ Oględziny zostały przeprowadzone na 24 ulicach wchodzących w skład SPP (co stanowiło 53,3% ogółu ulic objętych SPP na dzień 23 listopada 2017 r.) – z tego na 21 położonych w strefie A (55,3%) i trzech ulicach położonych w strefie B (42,9%), w tym na 20 ulicach położonych na drogach gminnych (48,8%) – z tego na 19 ulicach położonych w strefie A (95%) i na jednej ulicy położonej w strefie B (5%), oraz 4 ulicach położonych na drogach powiatowych (100%) – z tego na dwóch ulicach położonych w strefie A (50%) i dwóch ulicach położonych w strefie B (50%). Na ulicach objętych oględzinami wyznaczono ogółem 686 miejsc postojowych (56%) – z tego 594 w strefie A (87,5%) i 92 w strefie B (12,5%), w tym 508 miejsc postojowych na drogach gminnych (49,1%) – z tego 499 w strefie A (57,8%) i 9 w strefie B (5,3%), oraz 178 miejsc postojowych na drogach powiatowych (94%) – z tego 95 w strefie A (98%) i 83 w strefie B (89%).

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

⁴² Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 września 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie *szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* (Dz. U. poz. 1326).

⁴³ Zlokalizowanej pomiędzy ul. Bohaterów Warszawy a ul. Chopina.

⁴⁴ Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Nysie Nr XXXII/198/92 oraz rozporządzenia Wojewody Opolskiego nr P/24/93 z dnia 23 maja 1993 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 10, poz. 85.).

⁴⁵ Aktualna nazwa: Centrum Aktywizacji Zawodowej Bezrobotnych i Wolontariatu Ziemi Nyskiej Organizacja Pożytku Publicznego.

celem organizacji i prowadzenia płatnych parkingów niestrzeżonych. Miesięczna wysokość czynszu dzierżawnego wynosiła (netto): 562 zł w 2014 r. i 575,50 zł w 2015 r. W dniu 1 lutego 2016 r. protokołem zdawczo-odbiorczym przejęto od Zespołu Opieki Zdrowotnej ww. ulicę. Burmistrz powołując się na art. 8 ustawy o drogach publicznych w tym samym dniu zawarł z Nyskim Zarządem Nieruchomości Spółką z o.o. w Nysie⁴⁶ umowę dzierżawy, na podstawie której teren⁴⁷ stanowiący ul. Marii Curie-Skłodowskiej przekazał ww. podmiotowi celem przejęcia przez niego obowiązków zarządcy drogi wewnętrznej wraz z miejscami postojowymi. Ustalona na okres od dnia 1 lutego 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. wysokość miesięcznego czynszu dzierżawnego wynosiła netto 90,60 zł ($1\,812\text{ m}^2 \times 0,05\text{ zł/m}^2$). Kolejnymi umowami z dnia 2 stycznia 2017 r. i z dnia 3 kwietnia 2017 r. ww. warunki umowy dzierżawy zostały utrzymane do dnia 31 grudnia 2017 r. Według informacji uzyskanych od Agencji Rozwoju Nysy Spółki z o.o. w Nysie przychody z opłat wniesionych przez kierujących z tytułu parkowania na ul. Marii Curie-Skłodowskiej wyniosły: 128 634,71 zł (w 2016 r.) oraz 73 285,61 zł (do dnia 31 października 2017 r.), a koszty poniesione na funkcjonowanie tej ulicy odpowiednio: 82 249,25 zł i 49 294,67 zł.

(dowód: akta kontroli str. 375-380, 635-648, 735-736, 738-739, 745-766, 774)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując celowości wydzierżawienia ww. nieruchomości spółce komunalnej, zwraca uwagę na znaczącą rozbieżność pomiędzy przychodami tej spółki z tytułu opłat za parkowanie, a dochodami Gminy Nysa z tytułu czynszu dzierżawnego. Mając na uwadze zasady gospodarowania mieniem komunalnym, zdaniem NIK istnieją podstawy do ponownej analizy przyjętego sposobu zagospodarowania tego majątku.

Opis stanu
faktycznego

2.3. W Urzędzie weryfikacji uprawnień do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie w SPP dokonywali pracownicy komórki SPP. W ww. komórce prowadzono ewidencję wydanych przez Burmistrza pozwoleń, na podstawie których osoby upoważnione zwracały się do Biura SPP o wydanie winiet lub abonamentów. W okresie objętym kontrolą NIK w Urzędzie wydano łącznie 4 164 pozwolenia na parkowanie w ramach opłaty abonamentowej specjalnej oraz zerowych stawek opłat (w tym 1 165 szt. w 2014 r., 1 027 szt. w 2015 r., 1 112 szt. w 2016 r. oraz 860 szt. do dnia 30 listopada 2017 r.). Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż w Urzędzie nie ma formalnie utworzonej procedury odnoszącej się do weryfikacji uprawnień do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat za parkowanie. Na podstawie próby losowej wydanych zezwoleń stwierdzono przypadki wydania takich zezwoleń osobom nieuprawnionym, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 390-392, 474)

2.4. Liczba parkomatów obsługujących SPP w latach 2014-2016 wg stanu na dzień 31 grudnia wynosiła 64 szt., a na dzień 30 czerwca 2017 r. – 49 szt. W parkomatach opłaty można było wносить gotówką lub za pomocą telefonu komórkowego⁴⁸. Parkomaty w SPP w Nysie nie posiadały możliwości wnoszenia opłaty za pomocą karty płatniczej. W trakcie dokonywania opłaty za parkowanie nie było konieczności podawania numeru rejestracyjnego pojazdu.

Najwyższe wpływy⁴⁹ w łącznej kwocie 1 435 954,70 zł wygenerowało 10 parkomatów zlokalizowanych w Rynku⁵⁰, na ulicach Brackiej, mjr. Henryka

⁴⁶ Od dnia 30 listopada 2016 r. funkcjonująca pod firmą Agencja Rozwoju Nysy Sp. z o.o. w Nysie.

⁴⁷ Jako działkę nr 1 km. 32 o pow. 1 812 m².

⁴⁸ W ramach systemu mPay, po wcześniejszym zainstalowaniu w telefonie odpowiedniej aplikacji.

⁴⁹ Uzyskane w okresie od 1 października 2014 r. do 30 czerwca 2017 r.

Sucharskiego, Bielawskiej, Mariackiej, Wrocławskiej oraz placu Ludinghausen⁵¹. Łączna wysokość dochodów uzyskanych w ramach SPP z tytułu pobranych opłat, w tym opłat dodatkowych określonych odpowiednio w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych w latach 2014-2017 (I półrocze) wyniosła 7 997 073,66 zł. Z kwoty tej 6 111 958,47 zł (76,4% łącznych wpływów) wpłynęło do budżetu Gminy, a 1 885 115,19 zł (23,6%) do budżetu Powiatu Nyskiego⁵².

Wysokość dochodów budżetu Gminy związana z opłatami uzyskanymi z SPP w okresie objętym kontrolą wyniosła: a/ w 2014 r. – 1 760 002,36 zł (w tym 306 981,93 zł z opłaty dodatkowej); b/ w 2015 r. – 1 795 443,00 zł (w tym 307 556,97 zł z opłaty dodatkowej); c/ w 2016 r. – 1 821 029,23 zł (w tym 297 091,84 zł z opłaty dodatkowej); d/ w I połowie 2017 r. – 735 483,88 zł (w tym 137 276,23 zł z opłaty dodatkowej). Dochody Powiatu wyniosły natomiast: a/ w 2014 r. – 361 871,80 zł (w tym 2 858,52 zł z opłaty dodatkowej); b/ w 2015 r. – 615 158,36 zł (w tym 4 901,00 zł z opłaty dodatkowej); c/ w 2016 r. – 655 671,35 zł (w tym 6 122,42 zł z opłaty dodatkowej); d/ w I połowie 2017 r. – 252 413,68 zł (w tym 2 220,00 zł z opłaty dodatkowej). Do budżetu Gminy i Powiatu w latach 2014-2017 (I półrocze) wpłynęła również łączna kwota 125 702,50 zł z tytułu zwrotu kosztów upomnień (w tym na rzecz budżetu Gminy 95 646,70 zł, a na rzecz budżetu Powiatu 30 055,80 zł).

(dowód: akta kontroli str. 181-194, 279-286, 383, 393)

2.5. W okresie objętym kontrolą NIK kontrolowana jednostka ponosiła wydatki związane z funkcjonowaniem SPP z tytułu: a/ wynagrodzenia administratora SPP w wysokości wynoszącej 794 374,12 zł⁵³ (w 2014 r.), 685 110,12 zł (w 2015 r.), 680 939,09 zł (w 2016 r.) oraz 266 069,62 zł (w I połowie 2017 r.); b/ wynagrodzeń⁵⁴ pracowników Urzędu⁵⁵ realizujących wyłącznie zadania związane z obsługą SPP w wysokości wynoszącej 155 465,50 zł (w 2014 r.), 153 204,71 zł (w 2015 r.), 165 667,13 zł (w 2016 r.) oraz 77 127,79 zł (w I połowie 2017 r.); c/ użytkowania oprogramowania do obsługi finansowej SPP w wysokości 19 803,00 zł (w 2014 r.), 22 109,25 zł (w 2015 r.), 19 926,00 zł (w 2016 r.) oraz 9 963,00 zł (w I połowie 2017 r.); d/ egzekucji opłat zaległych związanych z funkcjonowaniem SPP w wysokości 5 252,17 zł (w 2014 r.), 6 191,06 zł (w 2015 r.), 5 460,31 zł (w 2016 r.) oraz 3 236,60 zł (w I połowie 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 181-194)

W umowie z 2014 r.⁵⁶ (§ 3 ust. 2 umowy), wysokość wynagrodzenia podmiotu zarządzającego SPP z tytułu świadczenia usług ustalono w wysokości 44% brutto udokumentowanych wpływów miesięcznych wynikających: a/ ze sprzedanych biletów parkomatowych oraz wykupionych abonamentów, b/ z opłat realizowanych ze pomocą telefonów komórkowych, c/ z 50% wartości pobranych przez administratora SPP opłat dodatkowych.

W treści umowy zawartej z administratorem SPP na okres od dnia 1 listopada 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. wynagrodzenie tego podmiotu ustalono w wysokości 75% udokumentowanych wpływów miesięcznych określonych analogicznie jak w przypadku umowy z 2014 r. W sprawie podwyższenia

⁵⁰ Cztery z dziesięciu parkomatów generujących największe przychody z SPP.

⁵¹ Stwierdzono na podstawie wysokości przychodów z poszczególnych parkomatów SPP.

⁵² Dalej: Powiat.

⁵³ W tym kwota 63 192,55 zł za fakturę VAT nr FVS/088/12/2013 za zarządzanie SPP za m-c grudzień 2013 r. wypłacone w styczniu 2014 r.

⁵⁴ Wynagrodzenie brutto wraz z pochodnymi płaconymi przez Urząd.

⁵⁵ Wszystkich pracowników komórki SPP oraz jednego pracownika Wydziału Finansowego.

⁵⁶ Nr 2014.GKD.SP.33 z dnia 5 września 2014 r.

wynagrodzenia administratora SPP Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż chodziło o konieczność zapewnienia ciągłości funkcjonowania SPP, a podmiot, który wcześniej zarządzał SPP był jedynym podmiotem, który realnie mógł prowadzić SPP w tym okresie. Wskazał też na spadek wpływów w opłat za parkowania pojazdów w SPP oraz niezmienione koszty jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 262-265, 271-274, 323, 476)

W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków obciążania użytkowników SPP kosztami utworzenia zastrzeżonego miejsca postojowego.

(dowód: akta kontroli str. 262-265, 271-274, 323, 476)

2.6. Dochody budżetu Gminy z funkcjonowania SPP w latach 2014-2017 (I półrocze) wyniosły 6 111 958,47 zł, a łączne wydatki⁵⁷ 3 049 759,33 zł. Tym samym nadwyżka dochód nad wydatkami wyniosła 3 062 199,14 zł⁵⁸. W dokumencie pn. *Koncepcja zagospodarowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego w obszarze A i B na terenie miasta Nysa*⁵⁹ podmiot zewnętrzny oszacował miesięczne wpływy SPP w wysokości 222 160,56 zł, tj. 2 665 926,72 zł rocznie. Zgodnie z tym szacunkiem, w latach 2014-2017 (I półrocze) wpływy z funkcjonowania SPP powinny wynieść 9 330 743,52 zł, a uzyskano łącznie⁶⁰ 7 997 073,66 zł. Z uwagi m.in. na zmniejszenie liczby ulic wchodzących w skład SPP⁶¹ oraz wprowadzenie możliwości darmowego parkowania do 15 min., różnica pomiędzy szacowanymi wpływami z funkcjonowania SPP a faktycznie zrealizowanymi dochodami wyniosła ponad 1 mln zł. Powyższe stanowiło przyczynę rozwiązania umowy z administratorem SPP zawartej w dniu 5 września 2014 r., a następnie podpisania nowej umowy z tym samym podmiotem na okres od 1 listopada 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. W powyższej sprawie Burmistrz potwierdził, iż przyczyną rozwiązania umowy były przede wszystkim zmiany treści uchwał, w oparciu o które funkcjonowała SPP, a także planowana przez Gminę Nysa i Powiat Nyski przebudowa głównych arterii komunikacyjnych w centrum miasta (ulica Kolejowa, Wrocławska, Celna, Rynek, Piastowska), położonych w obszarze SPP, skutkująca wyłączeniem z granic SPP powyższych ulic.

(dowód: akta kontroli str. 181-194, 323-324, 883)

2.7. W okresie objętym kontrolą NIK, zgodnie z treścią umów zawartych pomiędzy Gminą, Powiatem Nyskim – Zarządem Dróg Powiatowych w Nysie, a administratorem SPP, obowiązek kontroli wnoszenia opłat za parkowanie powierzono funkcjonariuszom Straży Miejskiej w Nysie (do dnia 30 czerwca 2016 r.⁶²) oraz upoważnionym pracownikom administratora SPP (począwszy od 1 lipca 2016 r.), który to podmiot został zobowiązany również do wyposażenia swoich pracowników w urządzenia mobilne do kontroli opłat parkingowych.

(dowód: akta kontroli str. 123, 258-268)

⁵⁷ Obejmujące wynagrodzenia podmiotu zewnętrznego, wynagrodzenia pracowników Urzędu realizujących zadania związane z obsługą SPP oraz wydatki związane z funkcjonowaniem oprogramowania do obsługi finansowej SPP.

⁵⁸ W tym 790 359,74 zł w 2014 r., 935 018,92 zł w 2015 r., 954 497,01 zł w 2016 r. oraz 382 323,47 zł w I półroczu 2017 r.

⁵⁹ Sporządzonym przez Wykonawcę na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z 2014 r., prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie podmiotu mającego zorganizować i zarządzać SPP w Nysie.

⁶⁰ Zarówno w zakresie dochodów zrealizowanych na rzecz budżetu Gminy, jak i na rzecz budżetu Powiatu.

⁶¹ W 2014 r. 49 ulic, na dzień 23 czerwca 2017 r. 45 ulic.

⁶² Wraz z zawarciem aneksu Nr 2 z dnia 20 czerwca 2016 r. do umowy z 5 września 2014 r. Straż Miejska w Nysie utraciła upoważnienie do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie w SPP. Jedynym podmiotem upoważnionym do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie w SPP został administrator SPP.

2.8. Pracownicy Urzędu, wobec kierujących, którzy nie uiścili opłaty dodatkowej, podejmowali działania mające na celu rozpoczęcie egzekucji na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶³. Na podstawie wybranej losowo próby⁶⁴ ustalono, iż średni okres od daty wystawienia wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej do daty wysłania upomnienia wynosił 404 dni (najdłuższy wynosił 851 dni), a średni okres od daty odbioru upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego wynosił 291 dni (najdłuższy wynosił 434 dni). Zastępca Burmistrza w sprawie podejmowania takich działań wyjaśnił, iż (...) w Urzędzie nie ma formalnie utworzonej procedury odnoszącej się do podejmowania działań wobec osób, które nie wniosły obowiązkowych opłat za parkowanie. Działania związane z realizacją ww. zadania spoczywają w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa oraz w Wydziale Finansowym (wszczynanie postępowania egzekucyjnego) (...) z uwagi na powyższe terminy poleciłem, aby w 2017 r. przyspieszyć i zwiększyć częstotliwość przekazywania wniosków o wystawienie tytułu wykonawczego do Wydziału Finansowego Urzędu. Nadmienić należy, że trwające dłużej procedury nie doprowadziły jednak do przedawnienia dochodzonych należności.

Wydział Finansowy Urzędu przygotował łącznie 6 156 tytułów wykonawczych, w tym: a/ w 2014 r. – 1 838 tytułów w odniesieniu do opłaty dodatkowej za 2012 r., b/ w 2015 r. – 1 650 tytułów w odniesieniu do opłaty dodatkowej za 2013 r., c/ w 2016 r. – 1 457 tytułów w odniesieniu do opłaty dodatkowej za 2014 r., d/ w I półroczu 2017 r. – 1 211 tytułów w odniesieniu do opłaty dodatkowej za 2015 r. W następstwie prowadzonych postępowań egzekucyjnych uzyskano: 98 014,98 zł (w 2014 r.), 111 914,31 zł (w 2015 r.), 102 128,24 zł (w 2016 r.) oraz 58 222,63 zł (w I półroczu 2017 r.).

Z powodu braku możliwości ustalenia danych osobowych właścicieli pojazdów w Urzędzie w kolejnych latach nie wystawiono tytułów wykonawczych wobec następującej liczby właścicieli pojazdów: a/ 504 (w 2014 r.), b/ 405 (w 2015 r.), c/ 452 (w 2016 r.) oraz d/ 213 (do dnia 30 września 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 194, 339, 381-382, 390-392, 476)

2.9. W Urzędzie nie analizowano wpływu wprowadzenia SPP na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również na ewentualną zmianę natężenia ruchu drogowego na jej obszarze. Burmistrz wyjaśnił, iż Urząd nie posiada dokumentu świadczącego o przeprowadzaniu badań/analiz związanych z oceną wprowadzenia SPP w Nysie na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz jego natężenie.

(dowód: akta kontroli str. 323)

2.10. W okresie objętym kontrolą NIK do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące funkcjonowania SPP – obie w 2016 r. Pierwsza skarga⁶⁵ dotyczyła bezprawnego, zdaniem skarżącego, pobierania opłat w nieprawidłowo oznakowanych miejscach postojowych w SPP. Skarżący podniósł, że zarówno oznakowanie samej SPP, jak też miejsc postojowych w SPP nie jest zgodne z wymogami określonymi przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków (po jego nowelizacjach z dnia 23 września 2013 r.⁶⁶ i 3 lipca 2015 r.⁶⁷), gdyż: 1/ dla

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.

⁶⁴ Zbadano łącznie 40 tytułów wykonawczych, po 10 z każdego roku objętego kontrolą.

⁶⁵ Z dnia 18 stycznia 2016 r. adresowana do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Nysie, Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nysie, Wojewody Opolskiego; zarejestrowana jako AO.BR.1510.2.2016.

⁶⁶ Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1326).

oznaczenia sposobu wnoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w SPP pod znakiem D-44 *Strefa płatnego parkowania* stosuje się tabliczki o treści *Opłata w parkomacie* – zamiast odpowiedniego symbolu na ww. znaku oznaczającego ustalony sposób pobierania opłat (parkomatu, karty zegarowej lub biletu); 2/ miejsca postojowe dla pojazdów samochodowych w SPP nie zostały oznaczone znakami poziomymi, a jedynie znakami pionowymi, tj. niezgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków stwierdzającym, że od dnia 14 lutego 2014 r. w strefie oznakowanej znakiem D-44 miejsca dla postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi określonymi w pkt 5.2.18 oraz znakami poziomymi określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia: w pkt 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6 i 5.2.9.2. Skarga zawierała dodatkowo 10 załączników, w tym m.in. pismo skarżącego z dnia 29 października 2015 r., w którym (wskazując na nieprawidłowości w oznakowaniu SPP oraz znajdujących się w niej wyznaczonych miejsc postojowych) zwrócił się do Burmistrza o zaprzestanie pobierania opłat za parkowanie w SPP, do czasu aż miejsca parkingowe w tej strefie zostaną oznakowane prawidłowymi znakami pionowymi oraz poziomymi, a otrzymane reklamacje należy uznać, za zasadne, jak też pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju do Wojewody Pomorskiego, w którym przedstawiono interpretację przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁶⁸ oraz m.in. rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków – z podkreśleniem, że prawidłowe oznakowanie miejsc postojowych ma miejsce, gdy zostaje wyznaczone znakami pionowymi (określonymi w pkt. 5.2.18 ww. rozporządzenia) oraz znakami poziomymi (określonymi w pkt. 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6 i 5.2.9.2. załącznika nr 2 do tego rozporządzenia). Skarga została rozpatrzona przez Radę⁶⁹ i uznana za bezzasadną. Rada Miejska w uzasadnieniu swojego stanowiska wskazała, iż żaden przepis prawa nie określa, że pobieranie opłat za parkowanie może się odbywać jedynie w oznakowanych znakami pionowymi i jednocześnie poziomymi miejscach postojowych na obszarze SPP. Dodatkowo, w uzasadnieniu wskazano, iż organem odpowiadającym za znaki jest organ zarządzający ruchem, tj. Starosta.

(dowód: akta kontroli str. 662-715)

Druga skarga⁷⁰ dotyczyła działań Zastępcy Burmistrza polegających na egzekwowaniu bezprawnie pobranych (według skarżącego) opłat dodatkowych nałożonych w SPP w sobotę jako dzień niebędący dniem roboczym oraz w miejscach nie wyznaczonych⁷¹. W odpowiedzi na skargę przewodniczący Rady wskazał, iż dopiero z chwilą wejścia w życie⁷² uchwały Rady nr XXI/307/16 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/277/03 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat⁷³ zmienione zostały regulacje dotyczące funkcjonowania strefy płatnego parkowania w Nysie, w tym zapis (podnoszony

⁶⁷ Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 1314).

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.

⁶⁹ Uchwała Nr XVII/235/16 Rady z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Nysy.

⁷⁰ Z dnia 10 października 2016 r.

⁷¹ Zarówno znakami pionowymi jak i poziomymi.

⁷² Z dniem 2 lipca 2016 r.

⁷³ Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 1332.

w skardze) dotyczący pobierania opłat w soboty. Przewodniczący Rady stwierdził m.in., że powyższe oznacza, że do skutków zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dotychczasowej uchwały (...) nowe uregulowania nie mają zastosowania, albowiem zmiana uchwały nie wywołuje skutków wstecznych, ale działa na przyszłość, tj. od chwili wejścia w życie uchwały zmieniającej. Należy przy tym zaznaczyć, iż jedynie stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną od daty jej podjęcia". Skarga została rozpatrzona przez Radę⁷⁴ i uznana za bezzasadną.

(dowód: akta kontroli str. 716-734)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 297/16 nieważności m.in. § 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2003 r. w zakresie dotyczącym pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych w SPP w soboty, Burmistrz nie podjął działań zmierzających do zwrotu⁷⁵ na rzecz osób do tego uprawnionych uprzednio pobranych opłat dodatkowych za postój bez uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, które to opłaty były pobierane bez podstawy prawnej. W okresie od 1 października 2014 r. do dnia 23 listopada 2016 r., parkujący w soboty na obszarze całej SPP⁷⁶ uiszcili opłaty w wysokości 312 108,00 zł.

Burmistrz oraz jego Zastępca wyjaśnili, że podstawę prawną dla przyjęcia przez radę miasta uchwały o ustanowieniu SPP stanowi art. 13b ustawy o drogach publicznych. Dopiero wyrokiem NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r.⁷⁷ kwestia dotycząca interpretacji pojęcia dnia roboczego doczekała się wykładni (...) Urząd nienależnie uiszczone opłaty zwraca na wniosek osób, które wystąpią o zwrot takich opłat, po przeanalizowaniu każdej konkretnej sprawy. Z urzędu wycofano postępowania egzekucyjne wobec osób, które nie uiszcili opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP w soboty.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 323, 432, 446-449, 779, 921)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w związku ze stwierdzeniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu nieważności § 3 uchwały w sprawie ustalenia SPP z 2003 r. brak było podstaw do pobierania zarówno opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, jak i w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych poczynwszy od wejścia w życie ww. uchwały. O ile jednak organ wykonawczy Gminy nie posiada informacji o osobach, które uiszcili opłatę za postój w SPP w soboty, co uzasadnia zwrot tych opłat na wniosek złożony przez osobę do tego uprawnioną, to jednak w posiadaniu tego organu są bez wątpienia informacje o osobach, na które nałożono i wyegzekwowano opłaty dodatkowe za postój w SPP w soboty bez podstawy prawnej. Tym samym Najwyższa Izba Kontroli uznaje działania podjęte przez Burmistrza, a dotyczące wycofania postępowań egzekucyjnych, za nie w pełni rzetelne, gdyż działania takie powinny obejmować również zwrot wyegzekwowanych bez podstawy prawnej opłat dodatkowych za postój w SPP w soboty z urzędu, a nie na wniosek. Osoby, które uiszcili opłatę dodatkową za postój w SPP w soboty są bowiem w gorszej sytuacji niż osoby, w stosunku do których postępowania egzekucyjne mające na celu wyegzekwowanie tych opłat były dopiero prowadzone.

⁷⁴ Uchwała nr XXVII/408/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Zastępcy Burmistrza Nysy.

⁷⁵ Bez uprzedniego wniosku osoby, która dokonała opłaty dodatkowej.

⁷⁶ Łącznie drogi gminne i powiatowe.

⁷⁷ I OSK 3507/15.

2. Pracownicy Urzędu nierzetelnie weryfikowali wnioski o przyznanie abonamentu specjalnego, o którym mowa w § 5 uchwał w sprawie SPP, gdyż: a/ w sześciu spośród 40 objętych szczegółowym badaniem przypadków przyznania takiej możliwości uznano, że przysługują one osobom, których zadeklarowane we właściwych rejestrach publicznych miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie znajdowało się w obrębie SPP, b/ w dniu 8 lipca 2015 r. abonament specjalny przyznano radnemu powiatowemu, nie spełniającemu warunków określonych w uchwale w sprawie ustalenia SPP z 2003 r.

Burmistrz wyjaśnił, iż w Urzędzie weryfikowano, czy osoby którym udzielono specjalnego abonamentu w SPP prowadzą działalność gospodarczą, na podstawie złożonych wniosków, w których osoba składająca wniosek wpisuje jaką działalność prowadzi w SPP i potwierdza własnym podpisem w formie oświadczenia, że dane zawarte we wniosku są zgodne ze stanem faktycznym. Ponadto w sposób wyrywkowy wnioski są sprawdzane w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz w KRS. Wskazał też, że w związku z rolą i zadaniami radnego, w świetle brzmienia przepisu uchwały dotyczącego opłaty abonamentowej, w stosunku do radnego powiatu zastosowano rozszerzającą wykładnię, jak dla osób prowadzących działalność gospodarczą w SPP oraz pracowników usytuowanych w obrębie ulic SPP (siedziba Starostwa Powiatowego w Nysie).

(dowód: akta kontroli str. 138, 163, 176, 399-413, 425-426, 428)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ww. sześciu przypadkach wnioskujący nie wskazali, że prowadzą działalność gospodarczą w SPP. Dlatego też okoliczność ta wymagała dodatkowej weryfikacji w dostępnych publicznie rejestrach. Odnosząc się natomiast do wyjaśnień Burmistrza dotyczących przyznania uprawnienia do korzystania z opłaty abonamentowej specjalnej radnemu powiatowemu Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że § 5 uchwał w sprawie ustalenia SPP w Nysie jednoznacznie wskazuje na krąg osób uprawnionych do korzystania z ww. opłaty, a radny powiatowy nie jest pracownikiem Starostwa.

3. Burmistrz nierzetelnie sprawował nadzór na bezpieczeństwem i organizacją ruchu na drogach gminnych, gdyż dopuścił do oznakowania miejsc postojowych niezgodnie z wymogami określonymi w przepisach ustawy *Prawo o ruchu drogowym* oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków.

W wyniku oględzin oznakowania miejsc oraz stanowisk postojowych zlokalizowanych na ulicach gminnych stwierdzono następujące odstępstwa od warunków określonych przepisami ww. ustawy oraz rozporządzenia:

- na drodze 109129 O pas postojowy na całej długości zostały wyznaczony z naruszeniem art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, gdyż na chodniku o szerokości 2,10 m pozostawiono dla pieszych pas o szerokości 0,50 m;
- na ul. Zjednoczenia znaki pionowe wyznaczające początek i koniec SPP umieszczono z naruszeniem art. 49 ust. 1 pkt 1-2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, tj. od strony skrzyżowania ul. Zjednoczenia z ul. Mariacką w odległości 7,47 m od oznakowanego przejścia dla pieszych; a od strony skrzyżowania ul. Emilii Gierczak i ul. Stanisława Moniuszki z ul. Zjednoczenia w odległości 9,04 m;
- na Placu Kościelnym znakiem pionowymi D-18 *Parking* z tabliczką T-30f⁷⁸ wraz z tablicą zawierającą grafikę schematu postoju samochodów oraz informację tekstową o treści: *Opłata w parkomacie. Parkowanie niezgodne z niniejszym komentarzem stanowi wykroczenie drogowe i podlega karze grzywny w postaci mandatu karnego* ustalono parkowanie samochodów w dwóch rzędach (12 i 6)

⁷⁸ Oznaczającą postój całego pojazdu na jezdni prostopadle do krawężnika.

podczas, gdy żaden przepis ww. rozporządzenia nie przewiduje możliwości zastosowania takiego znaku oraz umieszczania na nim takiej informacji.

Zarówno *Projekt z 2014 r.*, jak również każda jego zmiana, na wniosek projektanta była uzgadniana przez Burmistrza. Nie wnosił on jednak zastrzeżeń dotyczących ww. oznakowania, jak też braku opisu technicznego zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze (§ 5 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem) oraz parametrów geometrii drogi (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. b ww. rozporządzenia) umożliwiających prawidłowe umiejscowienie bądź znaków lub stanowisk postojowych.

W § 19 ust. 3 pkt 3 *Regulaminu Organizacyjnego* wskazano, że do podstawowego zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa należy sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem i organizacją ruchu na drogach zarządzanych przez Gminę, poprzez m.in. organizowanie prac Zespołu doradczego do spraw opiniowania wniosków dotyczących zmiany organizacji ruchu na drogach zarządzanych przez Burmistrza, rozpatrywanie wniosków dotyczących bezpieczeństwa i organizacji ruchu, planowanie i wprowadzanie zmian w oznakowaniu pionowym i poziomym.

W sprawie zaniechania zgłoszenia uwag dotyczących braku spełnienia ww. wymogów przez *Projekt z 2014 r.* oraz jego zmian Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Drogownictwa, pełniący od maja 2017 r. funkcję przedstawiciela Gminy w Powiatowej Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu wyjaśnił, że opiniując projekty organizacji ruchu w SPP miał na uwadze to, że organem zatwierdzającym projekt organizacji ruchu jest Starosta, odpowiedzialny za ocenę zawartości projektu organizacji ruchu pod względem jej zgodności z przepisami § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

(dowód: akta kontroli str. 479-648, 919-920, 924-925)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak wskazania w *Projekcie z 2014 r.* oraz jego zmianach wymiarów zarówno pasa drogowego, jak również wyznaczonych miejsc postojowych oraz odległości usytuowania znaków drogowych (poziomych i pionowych) w stosunku do geometrii pasa drogowego uniemożliwiało weryfikację prawidłowości planowanego usytuowania znaków drogowych (pionowych i poziomych) w stosunku do wymagań wynikających z obowiązujących przepisów o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 479-590)

Ocena cząstkowa

Obowiązujące do lipca 2016 r. w Gminie Nysa zasady funkcjonowania SPP dopuszczały możliwość pobierania opłat za postój pojazdów w soboty. Po ich zakwestionowaniu w styczniu 2017 r. przez sąd administracyjny, Burmistrz nie podejmował z własnej inicjatywy działań zmierzających do zwrotu uprzednio pobranych opłat dodatkowych za postój w takie dni. W ramach nadzoru nad organizacją ruchu na drogach gminnych nie wyeliminowano też przypadków oznakowania miejsc postojowych w SPP niezgodnie z obowiązującymi wymaganiami. W Urzędzie podejmowane były działania mające na celu wyegzekwowanie opłat dodatkowych, jak również weryfikowano uprawnienia do korzystania z preferencyjnych zasad wnoszenia opłat. W trakcie kontroli stwierdzono jednak przypadki objęcia nieuprawnionych osób takimi zasadami.

3. Postępowanie przetargowe na wybór podmiotu do realizacji zadań w zakresie obsługi Strefy Płatnego Parkowania

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2014-2017 przeprowadzono jedno postępowanie przetargowe na wyłonienie administratora SPP.

(dowód: akta kontroli str. 788-826)

W marcu 2014 r. Zarząd Powiatu Nyskiego upoważnił Burmistrza do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego zarządzania SPP na drogach powiatowych w Nysie w okresie 4 lat (od dnia 1 października 2014 r. do dnia 30 września 2018 r.), na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁷⁹. Ówczesna Burmistrz, przed ogłoszeniem postępowania przetargowego, przedłożyła Zarządowi Dróg Powiatowych w Nysie do akceptacji specyfikację istotnych warunków zamówienia⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 826, 830-831, 848-858)

Opis przedmiotu zamówienia w SIWZ obejmujący zarówno zarządzanie SPP na drogach gminnych, jak i powiatowych, został sporządzony jednoznacznie i wyczerpująco. SIWZ zawierała informacje określone art. 36 ust. 1 ustawy Pzp, tj. m.in. warunki udziału w postępowaniu, termin związania z ofertą, wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W opisie przedmiotu zamówienia wskazano też minimalne parametry techniczne parkomatów.

(dowód: akta kontroli str. 800-825)

Zawarty w SIWZ opis sposobu oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu był związany z przedmiotem zamówienia. Zamawiający określił, iż wykonawca, w celu potwierdzenia, iż spełnia warunek dotyczący posiadania wiedzy i doświadczenia, zobowiązany jest wykazać, że w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert, wykonał co najmniej jedną usługę polegającą na prowadzeniu (przez ostatnie 36 miesięcy) strefy płatnego parkowania w jednym mieście o wielkości strefy nie mniejszej niż 1 500 miejsc parkingowych. Zapis ten nie zapewniał precyzyjnego wskazania oczekiwanych przez zamawiającego cech doświadczenia, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

W odniesieniu do sposobu weryfikacji pozostałych warunków udziału w postępowaniu⁸¹, w SIWZ wskazano, że będzie ona dokonywana w oparciu o załączone oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 803, 816, 836, 839)

Jako kryteria oceny Zamawiający wskazał cenę (wynagrodzenie wykonawcy), funkcjonalność zagospodarowania SPP (liczba parkomatów dla obsługi SPP) oraz parametry techniczne parkomatów, przypisując im następujące wagi: cena 80%⁸², funkcjonalność zagospodarowania SPP 10%⁸³, parametry techniczne parkomatów 10%⁸⁴. W wymaganym terminie złożone zostały dwie spełniające

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.; dalej: ustawa Pzp.

⁸⁰ Dalej: SIWZ.

⁸¹ Posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, sytuacji ekonomicznej i finansowej.

⁸² Maksymalna liczba punktów jakie mogła otrzymać oferta za dane kryterium – 80.

⁸³ Maksymalna liczba punktów jakie mogła otrzymać oferta za dane kryterium – 10.

⁸⁴ Maksymalna liczba punktów jakie mogła otrzymać oferta za dane kryterium – 10.

wymagania oferty, z których jedna została uznana za najkorzystniejszą (wybrana oferta uzyskała 100 punktów, a druga 70,38 punktów⁸⁵).

(dowód: akta kontroli str. 810, 851)

3.2. W dniu 5 września 2014 r. z wyłonionym w drodze przetargu wykonawcą zawarta została umowa⁸⁶, pomiędzy Gminą Nysa, Powiatem Nyskim a City Parking Group S.A. z siedzibą w Grudziądzu. Okres jej obowiązywania określono na cztery lata (od dnia 1 października 2014 r. do dnia 30 września 2018 r.). Do umowy zawarte zostały dwa aneksy:

a/ aneks nr 1 z dnia 21 listopada 2014 r., na mocy którego przedłużono wykonawcy okres dokonywania wpłat zebranych opłat za parkowanie;

b/ aneks nr 2 z dnia 20 czerwca 2016 r., na mocy którego dodano wykonawcy obowiązki związane z administrowaniem SPP.

W dniu 9 sierpnia 2017 r. strony zawarły porozumienie, na podstawie którego rozwiązały umowę z dniem 31 października 2017 r., co opisano w pkt. III.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 262-269, 324, 815, 852)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarówno zawarty w SIWZ opis warunków udziału w postępowaniu, jak też udzielane w tym zakresie wykonawcą odpowiedzi nie były sporządzone rzetelnie.

W pkt 5 ppkt 2.2 SIWZ, tj. w opisie warunków udziału w postępowaniu oraz opisie sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków zamawiający wskazał, że wykonawca, w celu potwierdzenia, że spełnia warunek dotyczący posiadania wiedzy i doświadczenia, zobowiązany jest wykazać, że *w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania oferty, wykonał co najmniej jedną usługę polegającą na prowadzeniu (przez ostatnie 36 miesięcy) strefy płatnego parkowania w jednym mieście o wielkości strefy nie mniejszej niż 1 500 miejsc parkingowych.*

Jak wyjaśniła zatwierdzająca SIWZ ówczesna Burmistrz Nysy warunkiem udziału w postępowaniu zawartym w pkt 5 ppkt. 2.2 SIWZ nie była konieczność wykazania się przez Wykonawcę realizacją usługi pokrywającej się z okresem od dnia 5 sierpnia 2011 r. do dnia 4 sierpnia 2014 r. W dowolnym terminie pomiędzy wskazanymi datami Wykonawca mógł kończyć okres realizacji usługi. Wymóg ten nie stwarzał zagrożenia wykluczenia Wykonawców o wieloletnim doświadczeniu, chyba że nie realizowali, po dniu 5 sierpnia 2011 r., ani jednego dnia umowy trwającej 36 miesięcy.

Zdaniem NIK ww. zapis w SIWZ mógł być jednak rozumiany odmiennie, tj. że o zamówienie ubiegać się mogły jedynie te podmioty, które bezpośrednio przed terminem złożenia oferty zakończyły wykonywanie usługi zarządzania SPP, trwającej nieprzerwanie przez okres co najmniej 36 miesięcy. Na powyższe wskazuje treść pytania złożonego przez jednego z wykonawców w piśmie z dnia 14 lipca 2014 r.⁸⁷ Pomimo rozbieżności w interpretacji tego zapisu, w odpowiedzi zamawiający ograniczył się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że „Zamawiający wymaga spełnienia warunku określonego w pkt. 5.2.2. rozdziału I SIWZ”, nie prostując tym samym odmiennego sposobu zrozumienia tego zapisu przez wykonawcę. Również i treść pytania nr 24 złożonego przez innego wykonawcę

⁸⁵ W tym 51,01 pkt w kryterium cena oraz 9,37 pkt w kryterium funkcjonalność zagospodarowania SPP.

⁸⁶ Umowa Nr 2014.GKD.SP.33.

⁸⁷ W trakcie postępowania przetargowego.

wskazuje, na odmienne niż prezentowane w powyższych wyjaśnieniach byłego Burmistrza, zrozumienie tego wymogu⁸⁸.

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, że zamawiający formułując opis warunku udziału w postępowaniu powinien precyzyjnie wskazać zakres czy cechy wymaganego doświadczenia, tak aby w oparciu o samą treść warunku możliwe było zakwalifikowanie doświadczenia wykonawcy oczekiwanego przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 780-784)

Ocena cząstkowa

Nie kwestionując dokonanego wyboru administratora SPP, z uwagi na złożenie w ramach postępowania o udzielenie zamówienia dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że nieprecyzyjny opis jednego z warunków udziału w postępowaniu, mógł ograniczyć liczbę potencjalnych wykonawców starających się o uzyskanie tego zamówienia.

Opis stanu
faktycznego

4. Realizacja umów dotyczących płatnego parkowania

4.1. W latach 2010-2017 zawarte zostały trzy umowy na administrowanie SPP z podmiotem zewnętrznym, tj.: umowa Nr 2010/GKD/SP/37 z dnia 10 września 2010 r.⁸⁹, umowa Nr 2014.GKD.SP.33 z dnia 5 września 2014 r.⁹⁰ oraz umowa Nr 2017.GKD.SP.1 z dnia 23 października 2017 r.⁹¹ W treści wszystkich umów dotyczących administrowania SPP zawarto zapis, iż w przypadku zaniechań w wywiązywaniu się z warunków umowy, zamawiający może obciążyć wykonawcę karą umowną w wysokości do 10% należnego wynagrodzenia netto, a w przypadku odstąpienia przez wykonawcę z jego winy od realizacji umowy, zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 50 000,00 zł (w przypadku dwóch pierwszych umów) i 20 000,00 zł (w przypadku trzeciej umowy).

Na podstawie powyższych umów administrator SPP zwolnił zamawiającego w pełnym zakresie od wszelkich roszczeń o odszkodowanie, które mogłyby zostać wniesione w związku z realizacją umowy przeciwko Gminie Nysa lub Powiatowi Nyskiemu. Również szkody w zakresie znaków i urządzeń drogowych, spowodowane przez osoby trzecie, administrator zobowiązał się usunąć na koszt własny.

(dowód: akta kontroli str. 124, 258-274)

4.2. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących trybu i sposobu kontroli oraz weryfikacji obowiązków nałożonych na administratora SPP. Zastępca Burmistrza wyjaśnił, iż kontrola odbywa się na bieżąco, jest skuteczna, w związku z powyższym uznano za zbędne wprowadzenie sformalizowanej procedury w tym zakresie. Do zakresów obowiązków pracowników komórki SPP wprowadzono zadania dotyczące nadzoru i monitorowania działalności administratora SPP. Burmistrz wyjaśnił, iż komórka SPP wspólnie z Wydziałem Finansowym analizują wydruki dokumentów łącznie z danymi o przepływie środków finansowych. Ponadto, w treści umowy z zarządzającym SPP zawarto dodatkowy mechanizm kontrolny – zagwarantowano zamawiającemu prawo do kontroli prawidłowości realizacji umowy. Na bieżąco dokonywany jest nadzór nad prawidłowością administrowania SPP poprzez sprawowanie kontroli nad prawidłowością wypisywanych wezwań do zapłaty opłaty dodatkowej, weryfikowanie

⁸⁸ Pytanie dotyczyło dopuszczenia możliwości prowadzenia SPP m.in. w okresie krótszym od wymaganego przez zamawiającego, jednak wskazywanym jako ostatnie 24 lub 48 miesięcy.

⁸⁹ „COOL AR” Spółka z o. o., przekształcona w 2012 r. w City Parking Group SA.

⁹⁰ City Parking Group SA.

⁹¹ City Parking Group SA.

sprawności parkomatów. Powyższe czynności nie są dokumentowane w postaci protokołów czy notatek, ponieważ dotyczą bieżącej realizacji obowiązków oraz są często powodowane reakcją na informacje do użytkowników SPP dotyczących wadliwego działania parkomatów – SPP ma funkcjonować w sposób ciągły i skuteczny, natomiast kontrola zarządcza ma funkcjonować przede wszystkim w wymiarze operacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 322-323, 475)

4.3. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z treścią § 1 ust. 2 ww. umów z administratorem SPP, podmiot ten zobowiązany został do przekazywania dokonanych opłat za parkowanie na obszarze SPP, odpowiednio:

a/ na rachunek bankowy Gminy Nysa, w przypadku opłat pobranych z parkomatów zlokalizowanych przy drogach gminnych;

b/ na rachunek Powiatu Nyskiego, w przypadku opłat pobranych z parkomatów zlokalizowanych przy drogach powiatowych.

W treści powyższych umów wskazano również, że wpływy z wszystkich pozostałych tytułów administrator SPP miał obowiązek wpłacać na ww. rachunki w zależności od miejsca ich powstania (droga gminna, powiatowa).

Zgodnie z zapisami powyższych umów, administrator SPP został zobowiązany do comiesięcznego przedstawiania rozliczeń wpływów z tytułu opłat dokonywanych za pomocą parkomatów oraz przy pomocy telefonów komórkowych, wykupionych abonamentów, a także opłat dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 258-265, 270-273)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Zawarte z administratorem SPP umowy zawierały zapisy zabezpieczające interesy Gminy Nysa, m.in. poprzez ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej, nałożenie na administratora SPP obowiązku usuwania szkód dotyczących oznakowania i urządzeń drogowych oraz określenie zasad nakładania kar umownych za nieprawidłowe wywiązywanie się z umowy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹², wnosi o podjęcie działań zmierzających do zwrotu pobranych bez podstawy prawnej opłat dodatkowych, o których mowa w art. 13f ustawy o drogach publicznych.

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 Opolu.

⁹² Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o NIK.

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 uwag 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.

Opole, dnia 15 lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

[Podpis]
Iwona Zyma

.....
podpis