

**UCHWAŁA NR XV/216/19
RADY MIASTA KOŁOBRZEG**

z dnia 5 listopada 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg

Na podstawie art.229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz.2096 z późn.zm.) w zw. z art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn.zm.) Rada Miasta Kołobrzeg uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za zasadną w części skargę [REDAKCYJNA] na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg w zakresie terminowości załatwienia sprawy dotyczącej rozpatrzenia pisma Skarżącego, w pozostałym zakresie skargę uznaje się za bezzasadną.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi oraz pouczenie wynikające z treści art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miasta Kołobrzeg do przesłania skarżącemu niniejszej uchwały.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Piotr Lewandowski

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi

Zgodnie z § 51a Statutu Miasta Kołobrzeg rozpatrzeniem skargi zajmowała się Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Kołobrzeg na posiedzeniach w dniach 23 września i 30 września 2019 r. Po dokonaniu analizy dokumentów, wysłuchaniu: skarżącego, Zastępcy Prezydenta ds. Gospodarczych, Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta, Kierownika Referatu Windykacji i Egzekucji Urzędu Miasta, Pełnomocnika ds. Nadzoru Właścicielskiego i Udziału Miasta w Związkach i Stowarzyszeniach, radcy prawnego, Komisja ustaliła, co następuje:

Uzasadnienie faktyczne:

W dniu 10 września 2019 r. wpłynęła do Biura Rady Miasta skarga [REDAKOWANE] na działalność Prezydenta Miasta.

Skarżący wysunął w skardze szereg zarzutów w następujących zakresach:

1) nieprawidłowego zapisu, dotyczącego oznakowania oraz braku sztywnego zapisu zezwalającego na pobór opłat po wykonaniu oznakowania w Uchwale Nr XL/612/18 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania oraz opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg oraz sposobu ich pobierania. Skarżący odnosi się także do sytuacji, w której zaparkował pojazd na ul. Łopuskiego i ze względu na niespełnione warunki określone przepisami prawa, brak oznakowania poziomego, nie wniósł opłaty z tytułu parkowania. Otrzymał zawiadomienie z dnia 03.06.2019 r. wystawione przez kontrolera, a następnie odwołał się zgodnie z procedurą i odmówił zapłaty tytułem opłaty dodatkowej. Zarzucił, że miejsca parkingowe w strefie płatnego parkowania na terenie miasta Kołobrzeg nie są prawidłowo oznakowane i Prezydent Miasta nie spełniła wymogów ustawowych;

2) braku podjęcia działań po uznaniu wcześniejszej skargi skarżącego na działalność Prezydenta Miasta Kołobrzeg z 2018 roku;

3) wydzierżawienia parkingu przy amfiteatrze w trybie bezprzetargowym firmie zewnętrznej na czas określony, niemającej odpowiednich wpisów PKD;

4) niedopełnienia obowiązków w zakresie sprawdzenia wpisów PKD wnioskujących podmiotów;

5) niedopełnienia obowiązków w zakresie podpisania umowy na pobór w drodze inkasa opłaty uzdrowskowej od uczestników imprezy masowej Festiwal Sunrise;

6) niedopełnienia obowiązków w zakresie przygotowania i zabezpieczenia imprezy masowej Festiwal Sunrise poprzez niedostateczne zapewnienie bezpieczeństwa uczestników w trakcie powrotu po koncertach;

7) przekroczenia uprawnień w postaci polecenia udostępnienia bezpłatnie transportu Komunikacji Miejskiej, tj. uruchomienia linii Podczele - miasto poza rozkładem jazdy bez pobierania opłat od pasażerów;

8) terminowości załatwiania spraw skierowanych do Prezydenta Miasta - skarżący wyjaśnił, że 10.06.2019 r. pismem odmówił dokonania zapłaty opłaty za parkowanie, a pierwsze pismo w tej sprawie otrzymał dopiero 01.08.2019 r.

Prezydent Miasta, ustosunkowując się do skargi pismem z dnia 19.09.2019 r., odniosła się kolejno do zarzutów skardze:

ad. 1) Funkcjonowanie stref płatnego parkowania na terenie miasta Kołobrzeg reguluje Uchwała Nr XL/612/18 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 27 lutego 2018r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania oraz opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg oraz sposobu ich pobierania.

Wymieniona uchwała została podjęta na podstawie ustawowego umocowania sformułowanego w przepisach art. 13b ust. 3 i 4, art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018r., poz. 2068 z późn. zm.). Została ona zweryfikowana w trybie nadzoru przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, w zakresie jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Po tej weryfikacji opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2018 roku pod pozycją 2951 w trybie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 z późn. zm.). W związku z powyższym uchwała ta, weszła w życie z dniem 23 kwietnia 2018r. i została zmieniona Uchwałą Nr IX/118/19 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 30 maja 2019 r. W świetle powyższego jako obowiązujący przepis prawa miejscowego, podlega wykonaniu przez Prezydenta Miasta.

Obowiązek ponoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania wynika z ustawy o drogach publicznych i wydanej z jej upoważnienia uchwały Rady Miasta Kołobrzeg stanowiącej akt prawa miejscowego, obowiązujący każdego, na obszarze działania organu, który je ustanowił. Strefa płatnego parkowania to wydzielony obszar miasta, oznaczony właściwymi znakami drogowymi, na którym istnieje obowiązek wnoszenia opłaty za postój pojazdu. Wyznaczona jest ona znakami D-44 „strefa płatnego parkowania” i D-45 „koniec strefy płatnego parkowania”. Definicja znaku D-44 i D-45 została uregulowana w Rozporządzeniu Ministrów Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 3 października 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Znak D-44 „strefa płatnego parkowania” oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu samochodowego jest pobierana opłata. Znak D-45 „koniec strefy płatnego parkowania” oznacza wyjazd ze strefy płatnego parkowania.

Opłatę za postój w strefach płatnego parkowania pobiera się na mocy art. 13 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Opłatę tę pobiera się za postój pojazdów w wyznaczonym miejscu (Strefa wyznaczona znakiem D-44 oraz zatoka parkingowa, na początku której zainstalowano znak D-18 oznaczający miejsce przeznaczone do postoju).

Prezydent Miasta wskazała na uzasadnienie, zawarte w Uchwale NSA z dnia 9 października 2017r. Sygn. Akt II GPS 2/17, które potwierdza prawidłowość co do oznakowania stref płatnego parkowania oraz co do zasady prawidłowość poboru opłat za postój w strefie płatnego parkowania:

„Na tle tych przepisów prawnych pojawia się kwestia ustalenia prawidłowego rozumienia "wyznaczenia" miejsca postoju w strefie płatnego parkowania, stanowiącego, świetle art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych przesłankę poboru opłaty za parkowanie w takim miejscu. W szczególności chodzi o to, czy prawidłowe wyznaczenie miejsca płatnego postoju wymaga zastosowania dwóch znaków: pionowego D-18 i jednego ze znaków poziomych, np. P-18, czy też wystarczający jest tylko jeden znak - pionowy lub poziomy. Spójnik "oraz" w zdaniu mówiącym, że "w strefie płatnego parkowania oznaczonej znakiem D-44 miejsca postoju pojazdu samochodowego wyznacza się znakami pionowymi oraz znakami poziomymi" wydaje się mieć znaczenie koniunktywne, a nie enumeratywne. W tej interpretacji należałoby jednak również uwzględnić funkcje przypisane tym dwóm rodzajom znaków informacyjnych. Według omawianych załączników do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. znaki informacyjne pionowe mają na celu poinformowanie kierujących pojazdami o rodzaju drogi i sposobie korzystania oraz obiektach znajdujących się przy drodze lub w jej pobliżu przeznaczonych dla użytkowników dróg (pkt 5 załącznika nr 1). Znaki poziome dróg służą zaś zwiększeniu bezpieczeństwa uczestników ruchu i innych osób znajdujących się na drodze, usprawnieniu ruchu pojazdów i ułatwieniu korzystania z dróg (pkt 1.2. załącznika nr 2).

W świetle omawianych przepisów prawnych miejsca płatnego postoju wyznaczone w strefie płatnego parkowania to, co do zasady, miejsca podwójnie oznakowane: znakami pionowymi D-18 i znakami poziomymi typu P-18. Niemniej jednak to znaki pionowe informują o sposobie korzystania z drogi i dlatego tym znakom, co trzeba podkreślić, należałoby przypisać rolę decydującą w wyznaczeniu miejsca płatnego postoju. Uzasadniałoby to stwierdzenie, że miejsca postoju oznakowane w strefie płatnego parkowania wyłącznie znakiem poziomym nie spełniają wymagania miejsca wyznaczonego w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych”.

Prezydent wyjaśniła, że zważywszy na powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, pismem numer GKL.7231.2.2.2019.II z dnia 28.08.2019 r. nie uznano zasadności umorzenia nałożonej na Skarżącego opłaty dodatkowej za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania. Przedłożone w piśmie argumenty, które miałyby uzasadniać umorzenie nałożonej opłaty dodatkowej w żaden sposób nie przemawiały za pozytywnym rozpatrzeniem wniesionej prośby. Ustalono również, że procedura wystawienia zawiadomienia opłaty dodatkowej została przeprowadzona w sposób prawidłowy, niebudzący jakichkolwiek zastrzeżeń.

Ponadto Prezydent poinformowała, że przed udzieleniem odpowiedzi Skarżącemu odbyło się spotkanie przedstawicieli zarządcy drogi, organu zarządzającego ruchem na drogach gminnych i powiatowych (Starosty Kołobrzeskiego) oraz operatora strefy płatnego parkowania w trakcie, którego potwierdzono prawidłowość oznakowania miejsca, w którym zaparkowany został pojazd. Powyższe stanowisko potwierdzone zostało również opinią radcy prawnego tutejszego urzędu. Komisja zapoznała się z dokumentacją fotograficzną miejsca zdarzenia, kopią notatki służbowej z dnia 30.08.2019 r. oraz opinią prawną.

ad. 2) W kwestii dotyczącej skargi z roku 2018 na działanie Prezydenta Miasta Kołobrzeg w zakresie funkcjonowania stref płatnego parkowania, która uznana została za zasadną, a złożonej również przez obecnie Skarżącego Prezydent Miasta wyjaśniła, iż na płatnych miejscach postojowych w Al. Św. Jana Pawła II w Kołobrzegu (odcinek od ul. Katedralnej do ul. Łopuskiego - na wysokości Hotelu Centrum) wprowadzone zostało uzupełniająco oznakowanie poziome. Powyższe rozwiązanie umożliwia bezpieczne korzystanie z drogi wszystkim uczestnikom ruchu. Ponadto wyjaśniła, że miejsca postojowe w analizowanym przypadku wyznaczone są na części chodnika w jednej płaszczyźnie z ciągiem pieszym. W świetle uchwały NSA Sygn. Akt II GPS 2/17 sytuacja była dopuszczalna, jednak mając na uwadze nadrzędny obowiązek jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu zarządca drogi uzupełnił oznakowanie poziome.

ad. 3-4) Prezydent Miasta wyjaśniła, że działając na podstawie i w granicach prawa (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 13 i 37 ust.4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) miała możliwość wydzierżawienia w trybie bezprzetargowym na okres poniżej 3 lat terenu część działek nr 89/1, 89/3 oraz 89/4 położonych w obrębie 5 przy ul. Fredry w Kołobrzegu. Umowa dzierżawy nr 71/19 zawarta została na wniosek spółki w dniu 25.06.2019r. na okres od 26.06.2019r. do 14.09.2019r. w celu prowadzenia działalności parkingowej. Uznałam, że przedłożona przez spółkę oferta była korzystna dla Miasta Kołobrzeg i znacząco zwiększała przychód do budżetu z tytułu dzierżaw sezonowych. Kwota 140 tys. zł brutto przewyższała najwyższą kwotę jaką Miasto dotychczas uzyskało z dzierżawy parkingów i to całorocznych. Przedmiotowa umowa została zweryfikowana przez Biuro Prawne tut. Urzędu przed przystąpieniem do dzierżawy.

ad. 5) Odnosząc się do zarzutu Prezydent Miasta poinformowała, że nie podpisała umowy na pobór opłaty uzdrowiskowej od uczestników Sunrise Festiwal, gdyż nie ciąży na niej taki obowiązek. Podstawę do poboru opłaty uzdrowiskowej w drodze inkasa stanowi uchwała nr XXXVII/551/17 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 20 listopada 2017 r.

w sprawie poboru opłaty uzdrowskiej w drodze inkasa (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 29.11.2017 r. poz. 4904) w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170). Wobec powyższego Prezydent nie zawiera już umów na pobór opłaty uzdrowskiej, a zewidencjonowanie inkasenta następuje na druku „zgłoszenie obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania”.

W myśl art. 17 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych „opłatę uzdrowską pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskach i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich, za każdą rozpoczętą dobę pobytu.” Zatem obowiązek zapłaty opłaty uzdrowskiej ciąży na osobach przebywających w Kołobrzegu (a nie na inkasencie) i powstaje w momencie pobytu w Kołobrzegu we wskazanych w ustawie celach przy pobycie dłuższym niż doba. Forma inkasa stanowi jedynie usprawnienie poboru opłaty dla organu i ułatwienie dla osoby wpłacającej. Pobór opłaty uzdrowskiej w drodze inkaso nie wyklucza także możliwości zapłaty, przez osobę zobowiązaną do zapłaty, bezpośrednio na rachunek Gminy Miasto Kołobrzeg.

W myśl zapisu art. 30 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900) inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9 („inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu”), odpowiada za podatek pobrany a niewpłacony. W zaistniałej sytuacji możliwe jest tylko wyegzekwowanie opłaty od osób podlegających opłacie uzdrowskiej z urzędu. Analiza kosztów dochodzenia należności i przewidywanych wpływów, wykazała, że minimalne koszty tylko postępowań określających zobowiązanie zrównoważyłyby uzyskane wpływy. Uwzględniając koszty postępowań wobec osób przebywających poza granicami kraju oraz ewentualne postępowania windykacyjne, koszty dochodzenia opłaty przewyższą uzyskane wpływy.

Zatem ze względów ekonomicznych Prezydent Miasta Kołobrzeg podjęła decyzję o odstąpieniu dochodzenia opłaty uzdrowskiej. Taka decyzja znajduje także uzasadnienie w art. 6 ust. 8a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wskazuje, że nie wszczyna się postępowania, jeżeli wysokość zobowiązania podatkowego nie przekraczałaby najniższych kosztów doręczenia w obrocie krajowym przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru.

ad. 6-7) W trakcie trwania imprezy masowej “Sunrise Festival” w dniach 19 –21 lipca 2019 r. Komunikacja Miejska w Kołobrzegu sp. z o.o. do godz. 22.30 przewoziła pasażerów w ramach istniejącej linii autobusowej nr 5, poprzez zwiększenie ilości kursów. Od godz. 22.30 do godz. 6.00 Spółka uruchomiła wcześniej nie planowaną linię nocną, zgodnie z decyzją Zgromadzenia Wspólników – uchwała nr 18/2019 Zgromadzenia Wspólników Spółki Komunikacja Miejska w Kołobrzegu sp. z o.o. Było to spowodowane wyjątkową sytuacją, jaka miała miejsce w dniu 19.07.2019 r., związaną z brakiem możliwości dojazdu uczestników “Sunrise Festival” z Podczela do Kołobrzegu. Prezydent Miasta Kołobrzeg decyzję tą podjęła przede wszystkim w trosce o bezpieczeństwo uczestników festiwalu, chcąc uniknąć paraliżu komunikacyjnego i zablokowania drogi nr 11 oraz porannego zamieszania i bałaganu na Osiedlu Podczele. Zgodnie z zapisem paragrafu 22 ust. 2 lit. k) umowy Spółki Komunikacja Miejska Kołobrzeg Sp. z o. o. o zmianach do 5% w rozkładach jazdy decyduje zarząd, po uzyskaniu zgody rady nadzorczej. Natomiast zgodnie z paragrafem 26 ust. 12 wyżej wymienionej umowy spółki do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Wspólników należy zatwierdzanie planów rozkładu jazdy komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta.

Podczas posiedzeń Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miasta Kołobrzeg, które odbyły się w dniach 23 września i 30 września 2019 r., odnosząc się do zarzutu niedopełnienia obowiązku sprawdzenia wpisów PKD podmiotów gospodarczych, Prezydent Miasta ds. Gospodarczych oraz radca prawny wyjaśnili, że Prezydent nie ma takiego obowiązku, a nawet nie ma prawa odmówić podpisania umowy, nawet jeśli firma nie posiada odpowiedniego wpisu PKD. Ponadto radca prawny wyjaśnił, że wpis PKD służy do celów statystycznych. Odnosząc się do zarzutu zwiększenia kursów autobusu Komunikacji Miejskiej, Pełnomocnik ds. Nadzoru Właścicielskiego i Udziału Miasta w Związkach i Stowarzyszeniach wyjaśniła, że Zarząd Spółki, po uzyskaniu zgody rady nadzorczej, miał prawo zwiększyć ilość kursów do 5%, a nocna linia została uruchomiona w sytuacji kryzysowej, podbramkowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Koszty transportu poniosła Spółka. Nie było polecenia Prezydent Miasta udostępnienia bezpłatnie transportu Komunikacji Miejskiej.

Ad. 8) Ustosunkowując się do zarzutu w zakresie niedotrzymania terminu odpowiedzi na pismo, Prezydent Miasta ds. Gospodarczych przyznała, że odpowiedź na pismo skarżącego, które zostało przesłane przez ePUAP, została przesłana po terminie 30-dniowym. Nie ma jeszcze decyzji w sprawie. Komisja zwróciła uwagę, na to, że Prezydent Miasta powinna odpisywać na pisma bez zbędnej zwłoki i że w tym przypadku termin rozpatrzenia sprawy skarżącego mógł być znacznie krótszy.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała za bezzasadne zarzuty ujęte w skardze w punktach: 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7, przyjmując wyjaśnienia Prezydent Miasta.

Komisja wnosi do Rady o uznanie skargi za zasadną jedynie w części w zakresie terminowości załatwienia sprawy skierowanej przez Skarżącego do Prezydent Miasta, a w pozostałym zakresie za bezzasadną.

Uzasadnienie prawne

Stosownie do brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Jednocześnie, zgodnie z art. 18b ust. 1 ww. ustawy rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli. W tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.

Kompetencja rady gminy do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności Prezydenta Miasta wynika jednocześnie z art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy.

Zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Przewodniczący Rady

Piotr Lewandowski