



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

WK-02.1711.3.2020

Kraków, dnia 31 LIP. 2020

Pan
Marcin Hanczakowski
Dyrektor
Zarządu Dróg Miasta Krakowa

Wystąpienie pokontrolne

Podmiot kontrolowany: Zarząd Dróg Miasta Krakowa
Przedmiot kontroli: Realizacja obowiązków określonych w art. 50a i 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym.
Termin przeprowadzenia kontroli: 28.01.2020 r. – 28.02.2020 r.

W 2014 roku Biuro Kontroli Wewnętrznej UMK przeprowadziło, między innymi w Zarządzie Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, kontrolę w zakresie realizacji obowiązków określonych w art. 50a i 130a ustawy z dnia 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym (u.p.r.d.)¹. Przywołane przepisy regulują zagadnienia usuwania pojazdów bez tablic rejestracyjnych lub nieużywanych i ich przechodzenie na własność gminy oraz usuwanie pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratunkowych i ich przepadek. W wystąpieniu pokontrolnym Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 09.02.2015 r. negatywnie oceniono działania ZIKiT w kontrolowanym obszarze, a w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości wydano zalecenia pokontrolne.

Przedmiotem niniejszej kontroli był sposób realizacji zadań przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa (ZDMK)² wynikających z art. 50a i 130a u.p.r.d. ze szczególnym uwzględnieniem zaleceń sformułowanych w Wystąpieniu pokontrolnym z dnia 09.02.2015 r.

Wyniki kontroli zostały przedstawione Kontrolowanemu w protokole z dnia 16 czerwca 2020 r. Dyrektor ZDMK, korzystając z przysługującego mu uprawnienia określonego w § 13 ust.

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

² Na podstawie uchwały nr CVIII/2809/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 29.08.2018 r. w sprawie reorganizacji jednostki budżetowej Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, zmiany jej nazwy i nadania statutu oraz upoważnienia Dyrektora Zarządu Dróg Miasta Krakowa do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej z dniem 01.11.2018 r. zmianie uległa nazwa jednostki na: Zarząd Dróg Miasta Krakowa.

1 Regulaminu kontroli organizacyjno-prawnej³, wniósł zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli (pismo NO.081.4.2020 z dnia 26.06.2020 r.). Zastrzeżenia zostały przeanalizowane i stanowiły podstawę do sprostowania protokołu kontroli poprzez usunięcie oczywistej omyłki pisarskiej w terminie płatności wskazanym w upomnieniu nr UP/76/HOL/2020 z dnia 17.03.2020 r. oraz poprzez uwzględnienie wyjaśnień dotyczących terminu płatności faktury nr 82/2019. W pozostałym zakresie nie znaleziono podstaw do dokonania zmian ustaleń kontroli.

Po otrzymaniu stanowiska w sprawie sposobu rozpatrzenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, zawartych w piśmie z dnia 09.07.2020 r., znak: WK-02.1711.3.2020, Kontrolowany podpisał protokół.

I. Ocena działalności kontrolowanej jednostki:

1. Czynności związane z usuwaniem pojazdów, o których mowa w art. 50a i 130a u.p.r.d. w kontekście zaleceń pokontrolnych z dnia 09.02.2015 r.

1) Obowiązująca w ZDMK wewnętrzna procedura dotycząca prowadzenia czynności związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdów oraz kosztów związanych z ww. czynnościami na podstawie art. 130a oraz art. 50a u.p.r.d.⁴ zawiera uchybienia i błędy, w szczególności:

- nieaktualne postanowienia, np. nazwy komórek organizacyjnych poprzedniej jednostki - ZIKiT, odwołania do nieobowiązujących już w ZDMK regulacji wewnętrznych, oraz nie uwzględnia zmian w przepisach prawa,
- postanowienia wewnętrzne niespójne lub sprzeczne z innymi obowiązującymi w ZDMK regulacjami wewnętrznymi,
- brak uregulowania kwestii pociągnięcia do odpowiedzialności posiadacza pojazdu innego niż właściciel, który w przypadkach wskazanych w Prawie o ruchu drogowym również powinien ponosić odpowiedzialność prawną za powstałe koszty,
- brak wskazania, że w drodze decyzji administracyjnej nakłada się na właściciela pojazdu obowiązek zapłaty kosztów związanych z usunięciem pojazdu oraz jego przechowaniem, podczas gdy z art. 130a ust. 10h u.p.r.d. wynika, że do tej puli powinny być również doliczone koszty związane z oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu (§ 4 ust. 5),
- brak regulacji dotyczącej prowadzenia rejestru względem zdarzeń polegających na odstąpieniu od usunięcia pojazdu z drogi, które również mogą generować koszty do rozliczenia z właścicielem bądź posiadaczem pojazdu.

2) W dziesięciu skontrolowanych postępowaniach, których przedmiotem było usunięcie pojazdu w trybie art. 50a u.p.r.d. stwierdzono:

- a) w dziewięciu przypadkach powiadomienia o przejęciu pojazdu na własność Gminy Miejskiej Kraków nie zostały podpisane z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa, co jest niezgodne z § 6 rozporządzenia MSWiA⁵,

³ Załącznik do Zarządzenia nr 173/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli organizacyjno-prawnej przeprowadzanej przez Wydział Kontroli Wewnętrznej Urzędu Miasta Krakowa.

⁴ Załącznik do Polecenia służbowego nr 3/2015 Dyrektora ZIKiT z dnia 10 kwietnia 2015 r.

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22.06.2011 r. w sprawie usuwania pojazdów pozostawionych bez tablic rejestracyjnych lub których stan wskazuje na to, że nie są używane (Dz.U. Nr 143, poz. 845 ze zm.).

- b) w ośmiu przypadkach właściciele pojazdów nie zostali niezwłocznie wezwani do zapłaty należności, co jest niezgodne z § 9 ust. 1 Procedury,
 - c) w trzech przypadkach w związku z nieprawidłowym przepływem dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami ZDMK nie zostały złożone do sądu pozwy o zapłatę,
 - d) w jednym przypadku zaginęło wezwanie do zapłaty i w konsekwencji nie zostało ono przekazane do Działu Księgowości ZDMK,
 - e) w regulacjach wewnętrznych nie jest zapewniony dostateczny nadzór nad dochodzeniem należności pieniężnych.
- 3) W ośmiu skontrolowanych postępowaniach, których przedmiotem było ustalenie kosztów usuwania, przechowywania, oszacowania, sprzedaży lub zniszczenia pojazdu (art. 130a u.p.r.d.) stwierdzono:
- a) w pięciu przypadkach brak dowodu doręczenia klauzuli RODO, co jest niezgodne z art. 61 § 5 k.p.a.,
 - b) w pięciu przypadkach decyzje administracyjne zostały podpisane przez Dyrektora ZDMK bez wskazania, że są wydawane z upoważnienia Prezydenta Miasta Krakowa,
 - c) w sześciu przypadkach w nagłówkach decyzji administracyjnych nieprawidłowo oznaczono organ,
 - d) w dwóch przypadkach w upomnieniach zawierających wezwanie do zapłaty należności błędnie określano termin płatności, przez co naruszono długość terminu wskazanego w art. 130a ust. 10j u.p.r.d.,
 - e) w trzech przypadkach w upomnieniach zawierających wezwanie do zapłaty należności, przy obliczaniu odsetek nie uwzględniono, że termin płatności przypadał w dzień wolny od pracy,
 - f) w dwóch przypadkach Dział Księgowości przekazywał upomnienia do Działu Windykacji z przekroczeniem terminów określonych w ust. 10 Instrukcji wewnętrznej ewidencji i poboru należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, pobieranych przez ZDMK,
 - g) w dwóch przypadkach wnioski o przepadek pojazdów nie były składane na bieżąco do sądów powszechnych,
 - h) w jednym przypadku zawiadomienie o wszczęciu postępowania i zebraniu całego materiału dowodowego w sprawie zostało wysłane do strony po upływie ponad 2 miesięcy po zebraniu całego materiału dowodowego,
 - i) w jednym przypadku w tytule wykonawczym datę, od której nalicza się odsetki wskazano niezgodnie z art. 130a ust. 10j zd. 2 u.p.r.d.
- 4) W trzech skontrolowanych postępowaniach, których przedmiotem było ustalenie wysokości kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów odebranych z parkingu strzeżonego bez uiszczenia stosownej opłaty stwierdzono:
- a) w trzech przypadkach zawiadomienia o wszczęciu postępowań zostały wydane ponad dwa miesiące po uzyskaniu informacji o odebraniu pojazdów z parkingów strzeżonych;
 - b) w trzech przypadkach stwierdzono brak dowodu doręczenia klauzuli RODO, co jest niezgodne z art. 61 § 5 k.p.a.;
 - c) w dwóch przypadkach nie przeprowadzono należyte postępowania wyjaśniającego, albowiem nie zweryfikowano kto władał pojazdem w chwili jego usunięcia, a jedynie posłużono się informacjami otrzymanymi ze Straży Miejskiej, co jest niezgodne z art. 77 § 1 k.p.a.

- 5) W ośmiu skontrolowanych postępowaniach, których przedmiotem było ustalenie wysokości kosztów związanych z odstąpieniem od usunięcia pojazdu stwierdzono:
- a) w dwóch przypadkach nie zostało należycie przeprowadzone postępowanie dowodowe w celu ustalenia właściciela pojazdu i w konsekwencji w decyzjach administracyjnych ustalających wysokość kosztów do zapłaty zobowiązano jedynie użytkowników pojazdu, co jest niezgodne z art. 130a ust. 10h i ust. 10i u.p.r.d., z których wynika, że do pokrycia kosztów zobowiązani są solidarnie: władający i właściciel pojazdu;
 - b) w ośmiu przypadkach w decyzjach administracyjnych wskazano, że termin do zapłaty kosztów ustalonych w decyzjach wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, co jest niezgodne z art. 130a ust. 10j zdanie 1 u.p.r.d., w którym wskazano, że: „Termin płatności należności ustalonych decyzją, o której mowa w ust. 10h, wynosi 30 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna.”;
 - c) w czterech przypadkach w upomnieniach termin płatności ustalono niezgodnie z art. 130a ust. 10j zdanie 1 u.p.r.d.;
 - d) w dwóch przypadkach w tytułach wykonawczym termin płatności należności ustalono niezgodnie z art. 130a ust. 10j zdanie 1 i 2 u.p.r.d.;
 - e) w jednym przypadku upomnienie nie zostało wysłane do zobowiązanego z zachowaniem terminów przewidzianych w ust. 7 Instrukcji wewnętrznej;
 - f) w jednym przypadku Dział Księgowości wystawił upomnienie po upływie ponad roku od jej przekazania z Komórki merytorycznej;
 - g) w dwóch przypadkach stwierdzono brak dowodu doręczenia klauzuli RODO, co jest niezgodne z art. 61 § 5 k.p.a.;
 - h) w jednym przypadku w decyzji administracyjnej w podstawie prawnej odwołano się do Uchwały Rady Miasta Krakowa, która nie obowiązywała w dacie odstąpienia od usunięcia pojazdu;
 - i) w jednym przypadku decyzja została wydana po około 17 miesiącach od wysłania do strony pisma o zebraniu całego materiału dowodowego w sprawie, co jest niezgodne z art. 35 §1 i 3 k.p.a.;
 - j) w jednym przypadku stwierdzono, że decyzja nie została przekazana do Działu Księgowości w terminie przewidzianym w § 2 ust. 3 zd. 3 Procedury.

2. Zamówienia publiczne udzielane w związku z realizacją obowiązków wynikających z art. 50a i 130a u.p.r.d.

- 1) W postępowaniach na świadczenie usług parkingowych dokumenty stanowiące podstawę ustalenia wartości tych zamówień zostały sporządzone w sposób mało przejrzysty, co powoduje, że ustalenie metody obliczenia wartości danego zamówienia wymaga dokonania dodatkowej analizy dokumentu lub jest niemożliwe.
- 2) W postępowaniu na świadczenie usług parkingowych została przewidziana możliwość udzielenia zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶ (p.z.p.), ale w opisie zamówienia nie został wskazany ewentualny zakres tych zamówień, co jest niezgodne z art. 67 ust. 1a p.z.p.
- 3) W trzech postępowaniach dotyczących świadczenia usług holowania pojazdów zostało zapisane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że umowa o podwykonawstwo powinna być zgodna z istotnymi postanowieniami umowy, podczas gdy w tych

⁶ Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

postanowieniach nie zawarto żadnych wymagań co do treści umów o podwykonawstwo. Zamawiający oświadczył, że jest to wynikiem omyłki.

- 4) W dziesięciu postępowaniach termin wykonania zamówienia zapisany w istotnych postanowieniach umowy został określony inaczej, niż w pozostałych dokumentach postępowania, ponieważ zawierał informację o wcześniejszym zakończeniu umowy w sytuacji wyczerpania kwoty wynagrodzenia umownego.
- 5) W związku z błędnym rozumieniem istoty sumowania warunku udziału w postępowaniu – w przypadku złożenia oferty w dwóch częściach - nie została spełniona przesłanka stanowiąca podstawę udzielenia zamówień na holowanie pojazdów w trybie z wolnej ręki. Poprzez wszczęcie dwóch odrębnych postępowań warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności technicznej został w rzeczywistości złagodzony (brak wymogu sumowania warunku jak to miało miejsce w unieważnionym uprzednio postępowaniu). Pierwotne warunki zamówienia zostały więc w istotny sposób zmienione, co jest niezgodne z art. 67 ust. 1 pkt 4 p.z.p., który był podstawą udzielenia zamówień.
- 6) W dokumentacji zamówienia na dokonywanie badań stanu technicznego pojazdów wystąpiły przypadki braku danych na temat faktycznego terminu wykonania poszczególnych zleceń (dostarczenia przez wykonawcę pisemnej oceny stanu technicznego pojazdów), co nie pozwala na ustalenie, czy przedmiot umowy został wykonany w terminie określonym w zleceniu.
- 7) W postępowaniach, w których świadczenie usługi holowania pojazdów odbywało się przy podziale miasta na rejony, w opisie przedmiotu zamówienia nie zostały określone obszary, jakie obejmują poszczególne rejony. Jest to niezgodne z art. 29 ust. 1 p.z.p., który mówi, że przedmiot zamówienia należy opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
- 8) W protokołach postępowań, sporządzanych według wzoru określonego w Rozporządzeniu MR⁷ powtarzały się braki w wypełnieniu niektórych punktów tych protokołów, tj. dotyczących możliwości ubiegania się o zamówienie przez podmiot, który uczestniczył w przygotowaniu postępowania, relacji określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1-4 p.z.p., czy też okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 2a p.z.p. Ponadto w protokołach nie znalazły odzwierciedlenia przypadki udzielania zamówień w częściach.

II. Zalecenia:

W związku z podjętymi przez Kontrolowanego, po zakończeniu postępowania kontrolnego, działaniami naprawczymi odstępuje się od formułowania zaleceń pokontrolnych w zakresie uchybień opisanych w części I. pkt 1 ppkt 2a, 3a i b, 4b, 5b, 5g oraz pkt 2 ppkt 5.

W pozostałym zakresie zaleca się:

1. Znowelizować wewnętrzne procedury dotyczące czynności podejmowanych na podstawie art. 130a oraz art. 50a u.p.r.d., w szczególności poprzez:
 - a) aktualizację postanowień dotyczących struktury organizacyjnej jednostki,
 - b) usunięcie postanowień niespójnych z innymi wewnętrznymi regulacjami,

⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26.07.2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1128)

- c) uzupełnienie o postanowienia dotyczące istotnych kwestii wynikających z przepisów u.p.r.d., tj. odpowiedzialności posiadacza pojazdu, kosztów określanych w decyzji, danych w rejestrze w zakresie odstąpienia od usunięcia pojazdu,
 - d) wprowadzenie postanowień regulujących prawidłowy przepływ informacji i dokumentów pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi ZDMK).
2. Przestrzegać terminów na podjęcie działań wskazanych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w tym w Kodeksie postępowania administracyjnego (m.in. art. 12 § 1, art. 35) oraz regulacjach wewnętrznych (m.in. § 2 ust. 3 zd. 3 i § 9 ust. 1 Procedury, ust. 7 i 10 Instrukcji wewnętrznej ewidencji i poboru należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, pobieranych przez ZDMK).
 3. W wydawanych aktach:
 - a) w decyzjach administracyjnych:
 - prawidłowo oznaczać organ wydający decyzję,
 - powoływać prawidłową podstawę prawną.
 - b) w upomnieniach:
 - termin płatności wskazywać zgodnie z art. 130a ust. 10j u.p.r.d.,
 - wysokość odsetek określać w oparciu o prawidłowo ustalone terminy wymagalności dochodzonych należności, m.in. z uwzględnieniem przepisów art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zw. z art. 57 § k.p.a.
 - c) w tytułach wykonawczych datę, od której nalicza się odsetki, wskazywać zgodnie z art. 130a ust. 10j u.p.r.d.
 4. W sposób wyczerpujący, zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a., gromadzić materiał dowodowy na okoliczność ustalenia prawidłowego kręgu podmiotów zobowiązanych do poniesienia kosztów usunięcia lub odstąpienia od usunięcia pojazdu.
 5. Dokumenty stanowiące podstawę ustalenia wartości zamówienia sporządzać z należytą starannością, w sposób przejrzysty i zrozumiały, jednoznacznie przedstawiający metodę obliczenia tej wartości.
 6. W przypadku wprowadzenia możliwości udzielenia zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 p.z.p., wskazywać ewentualny ich zakres, zgodnie z art. 67 ust. 1a p.z.p.
 7. W przypadkach potwierdzenia „za zgodność z oryginałem” przez lidera konsorcjum kopii dokumentów dotyczących poszczególnych członków konsorcjum rozważyć dodatkową weryfikację pełnomocnictwa pod kątem jednoznacznego i niebudzącego wątpliwości zakresu umocowania do wykonania takiej czynności.
 8. Termin wykonania zamówienia określać jednolicie we wszystkich dokumentach postępowania. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamieszczać tylko postanowienia, które mają zastosowanie w danym postępowaniu.
 9. Dokumentację odbioru przedmiotu zamówienia na usługi sporządzać w taki sposób, aby zawierała dane pozwalające jednoznacznie ustalić faktyczny termin wykonania przedmiotu umowy.
 10. Przedmiot zamówienia opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, tj. zgodnie z art. 29 ust. 1 p.z.p.
 11. W protokole postępowania, sporządzanego według wzoru określonego w Rozporządzeniu MR, wypełniać punkty dotyczące:
 - możliwości ubiegania się o zamówienie przez podmiot, który uczestniczył w przygotowaniu postępowania,

- relacji określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1-4 p.z.p.,
- okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 2a p.z.p.

Ponadto, w przypadku udzielania zamówień w częściach, wpisywać dane dotyczące zamieszczenia/opublikowania ogłoszenia o zamówieniu powiązanym z aktualnie udzielanym zamówieniem.

III. Osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń pokontrolnych:

Zalecenie nr 1 – 11: Pan Marcin Hanczakowski, Dyrektor Zarządu Dróg Miasta Krakowa.

IV. Termin realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 2-11: od zaraz.

Zalecenia nr 1: do dnia 16 listopada 2020 r.

V. Termin sporządzenia sprawozdania z realizacji zaleceń pokontrolnych:

Zalecenia nr 1- 11: do dnia 30 listopada 2020 r.

Pouczenie:

Zgodnie z § 17 ust. 1 Regulaminu przeprowadzania kontroli organizacyjno-prawnej przez Wydział Kontroli Wewnętrznej UMK (zarządzenie Nr 173/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 29 stycznia 2019 r.) jednostki, w stosunku do których sformułowane zostały zalecenia pokontrolne obowiązane są do sporządzenia sprawozdania z realizacji tych zaleceń w terminie określonym w pkt. V wystąpienia pokontrolnego i przekazanie go do Wydziału Kontroli Wewnętrznej. Sprawozdanie powinno zawierać odniesienie do każdego ze sformułowanych zaleceń pokontrolnych, wraz z podaniem terminu i sposobu jego realizacji.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat,
2. aa.

Do wiadomości:

Pan Andrzej Kulig – Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Społecznej i Komunalnej
- ZP.Andrzej.Kulig@um.krakow.pl