



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP - 4101-012-03/2014

P/14/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/033 - Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny upoważnienie do kontroli nr 90801 z dnia 19 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Opola ¹ , 45-015 Opole, Rynek – Ratusz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Zembaczyński, Prezydent Miasta Opola ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK³ Prezydent Opola w ograniczonym zakresie wykorzystywał nowe rozwiązania prawne, wprowadzone ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o *kierujących pojazdami*⁴, umożliwiające wzmocnienie nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców⁵ oraz instruktorami szkolącymi kandydatów na kierowców. Niezgodnie z obowiązującymi wymogami został opracowany Plan kontroli OSK na 2013 r.⁶, a ujęte w nim kontrole nie zostały przeprowadzone w zaplanowanych terminach. Również i w 2014 r. nie przeprowadzono czterech pierwszych zaplanowanych na ten rok kontroli OSK. Pracownicy kontrolowanej jednostki zaniechali podjęcia lub podejmowali z opóźnieniem przewidziane obowiązującymi przepisami działania, w stosunku do przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów nauki jazdy niewywiązujących się z ustawowych obowiązków informacyjnych wobec organu nadzoru, w tym również w przypadkach, które powinny skutkować skreśleniem tych podmiotów z rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK. W Urzędzie nie dokonywano również analiz zdawalności egzaminów przez osoby szkolone w poszczególnych OSK, nie zainicjowano współpracy z Policją oraz Wojewódzkim Ośrodkiem Szkolenia Kierowców w Opolu w zakresie nadzoru nad takim szkoleniem, a także nie określono pisemnych procedur służących zapewnieniu bieżącej weryfikacji realizacji przez instruktorów obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich i psychologicznych. Nieterminowo była przesyłana również część informacji dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami do Centralnej Ewidencji Kierowców (za pośrednictwem portalu Kierowca).

Prawidłowo prowadzony był natomiast rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK oraz ewidencja instruktorów. Zawierały one wymagane przepisami dane, chociaż w przypadku trzech instruktorów, którym nadane uprawnienia utraciły ważność, nie zostały wszczęte

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Opola.

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 Dz. U. z 2014 r., poz. 600 ze zm., dalej: ustawa o *kierujących pojazdami*.

⁵ Dalej: OSK.

⁶ § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców (Dz. U. z 2013 r., poz. 84), dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli OSK.

postępowania w celu skreślenia ich z ewidencji. Przeprowadzone w 2013 r. kontrole w OSK były rzetelne i prawidłowo dokumentowane. Stwierdzono też, że poza nielicznymi przypadkami wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami następowało bez zbędnej zwłoki, co przy uwzględnieniu znacznej ilości tego rodzaju spraw, świadczy o prawidłowej organizacji pracy, przy realizowaniu zadań w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania Prezydenta Opola w zakresie sprawowania nadzoru nad działalnością OSK, określone w art. 43 ustawy *o kierujących pojazdami*, nie zostały ujęte szczegółowo w obowiązującym od 1 sierpnia 2006 r. Regulaminie organizacyjnym Urzędu (ze zmianami)⁷. W regulaminie tym znajdował się jedynie ogólny zapis, że do zakresu działania Wydziału Komunikacji należy m.in. nadzór nad szkoleniem kierowców (§ 30 pkt 2 ppkt 6). Natomiast zadania te⁸, dopiero po upływie pięciu miesięcy obowiązywania ww. ustawy zostały ujęte w § 8 pkt 12-16 zarządzenia wewnętrznego Naczelnika Wydziału Komunikacji⁹ oraz po ośmiu miesiącach w pkt E. ppkt 40, 43, 45, 46, 48-50 opisu stanowiska pracy kierownika Referatu Rejestracji Pojazdów z dnia 8 października 2013 r. (w zakresie nadzoru) i w pkt. E w ppkt. 6-17 opisu stanowiska pracy specjalisty do spraw nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i ośrodkami szkolenia kierowców w Referacie Nadzoru i Transportu Wydziału Komunikacji Urzędu z dnia 10 października 2013 r. (w zakresie realizacji tych zadań).

(dowód: akta kontroli, str. 3-21)

1.2.1. Pierwszy plan kontroli OSK został zatwierdzony 27 lutego 2013 r. przez działającego z upoważnienia Prezydenta Opola Naczelnika Wydziału Komunikacji Urzędu¹⁰. Zatwierdzenie planu nastąpiło z zachowaniem terminu określonego w § 15 rozporządzenia w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców, tj. nie później niż do końca lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 22-25 i 307)

1.2.2. Kolejność (terminy) poszczególnych kontroli OSK ujętych w planie kontroli na 2013 r. została ustalona niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie kontroli OSK*, co opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 22-25)

1.2.3. Zarówno Plan kontroli OSK na 2013, jak i na 2014 r. nie były uzupełniane w zakresie wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz zdawalności, gdyż analiz takich w Urzędzie nie przeprowadzano. Brak odnotowanych skarg na działalność OSK również spowodował, że w planach kontroli nie dokonywano zmian.

(dowód: akta kontroli, str. 22-25)

1.2.4. W Planie kontroli OSK na 2013 r. przewidziano przeprowadzenie łącznie 27 kontroli, którymi miały zostać objęte wszystkie OSK ujęte w rejestrze, w tym: 18 kontroli wg ww. planu tzw. „całościowych” i 9 kontroli tzw. „częstkowych”. W planie tym nie zostały natomiast ujęte kontrole w OSK wpisane do rejestru w innym powiecie, których infrastruktura była zlokalizowana na obszarze Opola, ponieważ Urząd - przed sporządzeniem Planu kontroli - nie otrzymał informacji o takich OSK ze Starostwa

⁷ Zarządzenie NR OR.I-0152-94/06 Prezydenta Miasta Opola z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Opola.

⁸ Związane z rozpatrywaniem skarg dotyczących działalności OSK, prowadzeniem analiz oraz podawaniem do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w OSK, prowadzeniem kontroli ich działalności, wydawaniem zaleceń pokontrolnych, wydawaniem decyzji o zakazie prowadzenia ośrodka OSK, skreślaniem instruktora lub wykładowcy z ewidencji.

⁹ Z dnia 24 czerwca 2013 r. w sprawie organizacji pracy Wydziału Komunikacji.

¹⁰ Upoważnienie OR.III.1115/72/11 z 24 marca 2011 r.

Powiatowego w Opolu. Przeprowadzenie kontroli zaplanowano w okresie od 17 maja (pierwsza w OSK 00121661) do 16 października 2013 r. (ostatnia w OSK 00631661).

W 2013 r. z zaplanowanych 18 kontroli całościowych przeprowadzono 17 (kontroli w OSK 00641661 nie przeprowadzono z uwagi na zawieszenie jego działalności), a z 9 kontroli cząstkowych przeprowadzono sześć (w przypadku dwóch OSK 00561661 i 00601661 nastąpiło wykreślenie ich z ewidencji, a w przypadku OSK 00241661 - zawieszenie działalności). Spośród ww. sześciu kontroli (w planie określonych jako cząstkowe) cztery OSK zostały objęte kontrolami całościowymi, a tylko w OSK 00121661 i 00201661 zostały przeprowadzone kontrole cząstkowe.

Żadna kontrola OSK ujęta w Planie kontroli na 2013 r. nie została przeprowadzona w terminie wynikającym z Planu kontroli: np. kontrola w OSK 00121661 zaplanowana na 17 maja odbyła się 30 sierpnia; a kontrole planowane w lipcu (od 17 do 26) faktycznie przeprowadzono w okresie pomiędzy 28 listopada a 20 grudnia (w OSK: 00301661, 00281661, 00591661, 00311661, 00371661, 00541661).

Poza OSK ujętymi w Planie kontroli na 2013 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili w trzech przypadkach także kontrole całościowe w OSK (00661661, 00651661 i 0067161), które zostały ujęte w ewidencji OSK po zatwierdzeniu Planu kontroli OSK na ten rok. Ponadto przeprowadzone zostały trzy kontrole OSK ujętych w ewidencji innego powiatu, a które posiadały infrastrukturę na terenie Opola (kontrole te nie zostały ujęte w Planie kontroli OSK na 2013 r. ponieważ informacje od Starostwa Powiatowego w Opolu zostały przekazane po zatwierdzeniu Planu kontroli na 2013 r.).

W planie kontroli OSK na 2014 r., zatwierdzonym 26 lutego 2014 r. z upoważnienia Prezydenta Opola przez Naczelnika Wydziału Komunikacji, przewidziano 24 kontrole (wszystkie kompleksowe). Kontrole te miały być prowadzone w okresie od 11 czerwca (pierwsza w OSK 00211661) do 11 grudnia 2014 r. (ostatnia w OSK 00651661).

Według stanu na 27 sierpnia 2014 r., ujęte w Planie kontroli (do tego dnia) cztery kontrole w OSK (00211661, 00401661, 004661, 00671661) nie zostały przeprowadzone, o czym na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹ kontroler poinformował Prezydenta Opola pismem z dnia 27 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 22-29, 305-306)

1.2.5. W 2013 r. OSK ujęte w ewidencji zostały skontrolowane, przy czym w przypadku 21 OSK poddano je kontroli „całościowej” (kompleksowej), a w przypadku 2 OSK kontroli cząstkowej. W żadnym OSK nie było kontroli doraźnych.

W wyniku przeprowadzonych w 2013 r. kontroli, w 18 OSK (78%) stwierdzono nieprawidłowości (co najmniej w jednym kontrolowanych obszarze) - przykładowo: OSK 00131661 - brak wpisu w kartach przeprowadzonych zajęć dotyczących jazdy poza terenem zabudowanym; OSK 00611661 - brak tablicy poglądowej z zakresu szkolenia podstawowego czynności kontrolno-obslugowych; OSK 00521661 - system informatyczny nie spełniał zadań nałożonych przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca 2012 r. *w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców*¹²; brak nr osoby w karcie przeprowadzonych zajęć z zakresu pierwszej pomocy medycznej; brak arkuszy egzaminu praktycznego w systemie elektronicznym; OSK 00531661 - w książce ewidencji osób szkolonych brak wpisu numeru profilu kandydata na kierowcę¹³; brak tablicy poglądowej z zakresu szkolenia zasady kierowania pojazdem; OSK 00481661 - brak tablic poglądowych; w książce ewidencji osób szkolonych brak wpisu numeru pkk; w kartach przeprowadzonych zajęć brak numeru uprawnienia osoby prowadzącej zajęcia z tematu pomocy medycznej; OSK 00371661 - w książce ewidencji osób szkolonych brak wpisu numeru pkk; brak możliwości wydruku arkusza egzaminu teoretycznego z systemu informatycznego wykorzystywanego przez OSK; OSK 00311661 - brak oznaczenia sali wykładowej; OSK 00401661 - brak oznaczenia sali wykładowej; w książce ewidencji osób szkolonych brak wpisu numeru pkk; w części kart przeprowadzonych zajęć brak dat szkolenia teoretycznego; brak możliwości wydruku arkusza egzaminu teoretycznego z elektronicznego systemu; w arkuszach z egzaminu praktycznego brak zaznaczenia

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

¹² Dz. U., poz. 1019.

¹³ Dalej: pkk.

niektórych elementów wykonanych przez kursanta; OSK 00301661 - brak tablic poglądowych z zakresu szkoleń dotyczących podstawowych czynności kontrolno-obslugowych i zasad udzielania pierwszej pomocy; w książce ewidencji osób szkolonych brak wpisu numeru pkk; w kartach przeprowadzonych zajęć brak nr uprawnień osoby prowadzącej szkolenie z zakresu udzielania pomocy przedlekarskiej; brak zaznaczenia wykonanych elementów przez kursanta w arkuszu egzaminu praktycznego; OSK 00141661 - brak wpisów numeru pkk; egzamin przeprowadzono z wykorzystaniem nieaktualnych druków arkuszy egzaminacyjnych; OSK 00211661 - brak oznaczenia sali wykładowej; brak dokumentu uprawniającego do wykorzystywania sali wykładowej przy ul. 1 Maja 19; brak tablic poglądowych z zakresu udzielania pierwszej pomocy; nieaktualne druki arkuszy egzaminu wewnętrznego praktycznego; brak możliwości archiwizowania i drukowania informacji na temat przeprowadzonych egzaminów w systemie informatycznym ośrodka.

(dowód: akta kontroli, str. 30-72)

1.3. Z dokumentacji kontroli OSK wynika, że czynności kontrolne każdorazowo prowadzone były przez dwóch pracowników Wydziału Komunikacji posiadających upoważnienia do kontroli, podpisane przez Naczelnika Wydziału Komunikacji działającego z upoważnienia Prezydenta Opola. W Urzędzie nie określono wewnętrznych zasad prowadzenia ww. kontroli. Podstawą ich prowadzenia były przepisy art. 44 ustawy *o kierujących pojazdami* oraz rozporządzenia *w sprawie kontroli OSK*.

Na podstawie badania dokumentacji 10 losowo wybranych kontroli¹⁴ przeprowadzonych w OSK w 2013 r. ustalono, że czynności kontrolne były dokumentowane przez kontrolujących w formie protokołu kontroli, sporządzanego zgodnie ze wzorem ustalonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia. Treść protokołów wskazywała, że zakres przedmiotowy kontroli odpowiadał zakresowi określonemu w art. 44 ust. 4 ustawy *o kierujących pojazdami* i § 6 rozporządzenia *w sprawie kontroli OSK*.

(dowód: akta kontroli, str. 73-170)

W toku prowadzenia ww. kontroli kontrolerzy nie sporządzali protokołów oględzin, jak też nie dokonywali zabezpieczenia zebranych dowodów. Jak oświadczył przeprowadzający te kontrole specjalista, *w zastanym, określonym stanie faktycznym, nie zachodziła potrzeba podejmowania ww. działań*.

(dowód: akta kontroli, str. 171)

1.4. Prezydent Opola nie wydawał na podstawie art. 45 ustawy *o kierujących pojazdami* decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK i skreśleniu z rejestru. W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków zaniechania wydania takiej decyzji, pomimo zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 45 ust. 1 tej ustawy.

1.5. Do Prezydenta Opola lub Naczelnika Wydziału Komunikacji Urzędu nie wpływały w latach 2013-2014 (do 31 sierpnia) skargi lub informacje np. od organów kontroli drogowej, dotyczące prowadzenia szkoleń przez OSK¹⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 172-175)

1.6.1. Prezydent Opola otrzymał z Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Opolu¹⁶ zestawienia zdawalności za I i II półrocze 2013 r. w formie pisemnej (odpowiednio 16 lipca 2013 r. i 5 lutego 2014 r.), a za I półrocze 2014 r. w formie elektronicznej (15 lipca 2014 r.). Materiały dotyczące I i II półrocza 2013 r. zostały zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu odpowiednio w dniu 25 lipca 2013 r. i 19 marca 2014 r., natomiast zestawienie za I półrocze 2014 r. do dnia 26 sierpnia 2014 r. nie zostało upublicznione na stronie BIP. Podane do publicznej wiadomości materiały zawierały informacje o wynikach uzyskanych przez osoby egzaminowane (w układzie poszczególnych

¹⁴ Nr ewidencyjny OSK: 00121661; 00141661; 00201661; 00231661; 00261661; 00281661; 0031661; 00541661; 00401661; 00431661.

¹⁵ W centralnym rejestrze skarg prowadzonym w Urzędzie w Wydziale Organizacyjnym odnotowano 81 skarg w 2013 r. oraz 40 w 2014 r. (do dnia 21 sierpnia). Analiza treści zapisów Rejestru skarg w rubryce - „Sprawa w jakiej została złożona skarga” wykazała, że żadna ze skarg nie dotyczyła funkcjonowania OSK lub sposobu sprawowania nadzoru przez Urząd nad OSK.

¹⁶ Dalej: WORD.

powiatów i OSK w rozbiciu na poszczególne kategorie prawa jazdy) oraz o instruktorach i OSK prowadzących szkolenie tych osób.

(dowód: akta kontroli, str. 176-299)

1.6.2. Naczelnik Wydziału Komunikacji Urzędu dysponując wiedzą o poziomie zdawalności osób szkolonych przez poszczególne OSK, jak i instruktorów, nieprzekraczającym w wielu przypadkach 25%¹⁷, nie podejmował działań dla ustalenia przyczyn tak niskiej zdawalności. Powodem niepodjęcia takich działań była - wg wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Komunikacji - *zbyt krótka perspektywa funkcjonowania tego nowego rozwiązania, aby móc pokusić się o miarodajną ocenę pracy ośrodka lub instruktorów. Dopiero co najmniej dwuletni okres funkcjonowania systemu zdawalności może stanowić rzetelną podstawę dla podejmowania określonych działań w przypadkach niskiej zdawalności w poszczególnych OSK.*

(dowód: akta kontroli, str. 260-300)

1.6.3. Prezydent Opola (Naczelnik Wydziału Komunikacji) dysponował ogólnymi informacjami o poziomie zdawalności w sąsiadującym powiecie (powiat ziemski opolski), przy czym dane te nie odnosiły się do poszczególnych OSK. Informacje w tym zakresie, w okresach półrocznych, były przekazywane przez WORD w Opolu. Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśnił, że *WORD przekazuje nam takie dane jedynie w układzie powiatów, a nie poszczególnych ośrodków. Dlatego też materiał ten nie może służyć do analizy porównawczej ośrodków, a jedynie dla porównania poziomu zdawalności w naszym mieście z innymi powiatami.*

(dowód: akta kontroli, str. 300)

1.6.4. Pracownicy Urzędu nie przeprowadzali dodatkowych kontroli doraźnych w OSK, mających na celu wyjaśnienie przyczyn występowania znacznych rozbieżności pomiędzy uzyskiwanymi wskaźnikami zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych. Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśnił: *Uznałem za przedwczesne podejmowanie tego rodzaju działań, z uwagi na krótki okres czasowy funkcjonowania systemu oceny zdawalności. Niewątpliwie po otrzymaniu kolejnych danych z WORD i ich analizie działania takie zostaną podjęte.*

(dowód: akta kontroli, str. 300)

1.7.-1.8. Prezydent Opola nie zawarł porozumienia z dyrektorem WORD w sprawie udziału przedstawicieli ośrodka w kontroli działalności OSK oraz nie nawiązał współpracy z Komendantem Miejskim Policji w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK. Tym samym, dla rzetelnej realizacji obowiązku określonego w art. 43 ust. 1 ustawy *o kierujących pojazdami*, Prezydent nie wykorzystał możliwości nawiązania współpracy z WORD, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Skutkowało to ograniczeniem skuteczności nadzoru nad szkoleniem osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami prowadzonym przez OSK wpisane do rejestru. Również i brak sformalizowanej współpracy, zapewniającej przepływ informacji dotyczących ewentualnych nieprawidłowości stwierdzanych przez funkcjonariuszy policji dokonujących kontroli pojazdów „L”, w trakcie prowadzonych egzaminów wewnętrznych, ograniczał skuteczność sprawowanego przez Prezydenta Opola nadzoru.

Naczelnik Wydziału Komunikacji Urzędu wyjaśnił, że wobec stosunkowo krótkiego okresu realizacji zadań nadzorczych określonych w ustawie *o kierujących pojazdami*, przedwczesna byłaby rekomendacja Prezydentowi Opola nawiązania porozumienia w sprawie udziału przedstawiciela WORD-u w kontroli działalności OSK. Natomiast niesformalizowana współpraca Prezydenta z policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, jest wykonywana od dłuższego czasu.

¹⁷ Np., w 2014 r. OSK 00351661 - na 11 osób zdających egzamin teoretyczny zdała 1 osoba, OSK 00281661 - na 64 zdających egzamin praktyczny 76,56% osób nie zdało, OSK 00151661 - na 18 osób 77,78% nie zdało egzaminu praktycznego, OSK 00441661 - na 139 osób 81,02% nie zdało egzaminu praktycznego. Instruktor OPO289 - na 7 osób 100% nie zdało egzaminu praktycznego; instruktor OPO 0180 - na 14 osób - 78,57% nie zdało egzaminu praktycznego; instruktor OPO 320 - na 28 osób - 78,57% nie zdało egzaminu praktycznego; instruktor OPO153 - na 44 osoby - 79,55% nie zdało egzaminu praktycznego; instruktor OPO 384 - na 21 osób - 95,24% osób nie zdało egzaminu praktycznego.

Policja potwierdza, że dzięki tym działaniom kontrole tzw. „L” nie wykazują nieprawidłowości.

Komendant Miejski Policji w Opolu poinformował kontrolera, że *funkcjonariusze policji prowadzą kontrole pojazdów, w tym również samochodów szkoleniowych „L”.* Jednakże jest to standardowa kontrola pojazdów i w tutejszej Komendzie nie jest prowadzony odrębny rejestr kontrolowanych samochodów szkoleniowych. W związku z czym kontrola drogowa pojazdów „L” jest wpisywana do notatników służbowych policjantów wykonujących tę czynność. Nie jest możliwe wyodrębnienie z ogólnej liczby kontrolowanych w latach 2013-2014 pojazdów szkoleniowych. W latach 2013-2014 Prezydent Opola, ani osoba działająca z jego upoważnienia nie występowali do Komendy Miejskiej Policji z wnioskiem o objęcie kontrolą drogową części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców.

(dowód: akta kontroli, str. 301-304, 458)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK określony został sposób przygotowania planu kontroli na dany rok, poprzez wskazanie, które ośrodki uwzględnia się w takim planie jako pierwsze, a które jako kolejne. W planie kontroli OSK na 2013 r. kolejność kontroli (terminy ich przeprowadzenia) została ustalona niezgodnie z ww. wymogami. Zgodnie z § 3 ust. 3 tego rozporządzenia w Planie kontroli należało uwzględnić jako pierwsze ośrodki, wpisane do rejestru w roku poprzednim, które nie zostały skontrolowane. Ośrodkiem takim był OSK 00641661 (wpisany do rejestru 8 listopada 2012 r.), jednakże w Planie kontroli na 2013 r. został on przewidziany do kontroli dopiero w poz. 24 (w dniu 9 października 2013 r.). Jednocześnie w Planie kontroli na 2013 r. jako trzy pierwsze zostały ujęte OSK 00121661, 00131661 i 00141661, tj. ośrodki które zostały wpisane do rejestru we wrześniu 1999 r. i były kontrolowane w 2012 r. Przeprowadzenie w pierwszej kolejności kontroli OSK wpisanego do rejestru w roku poprzednim, ma na celu niezwłoczne zweryfikowanie, czy posiada on niezbędną infrastrukturę i wyposażenie, zatrudnia odpowiednią kadrę szkoleniową, prowadzi rzetelnie dokumentację, przeprowadza szkolenie zgodnie z przepisami, a przede wszystkim prawidłowo przeprowadza egzamin wewnętrzny i wydaje zaświadczenia o ukończeniu kursu jedynie osobom, które nabyły niezbędne umiejętności i są przygotowane do egzaminu państwowego. Powyższe służy więc możliwości, jak najszybszej identyfikacji tych OSK, które nie spełniają stosowanych wymagań.

Ponadto wbrew terminologii wynikającej z ww. rozporządzenia, określającej rodzaje kontroli jako kompleksowa i doraźna, w ww. planie użyto określeń kontrola „całościowa” i kontrola „częściowa”.

Przygotowanie planów kontroli OSK należy do zadań Wydziału Komunikacji Urzędu, a jego zatwierdzenie - zgodnie z upoważnieniem Prezydenta Miasta - do kompetencji Naczelnika Wydziału Komunikacji.

(dowód: akta kontroli, str. 22-25)

Zatwierdzający ww. Plany, z upoważnienia Prezydenta Opola, Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśnił: *Zatwierdzenie planów kontroli ośrodków szkolenia kierowców może budzić wątpliwości, gdyż zgodnie z zapisami § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, kolejność kontroli w planie kontroli winno uwzględniać, że jako pierwsze powinno kontrolować się ośrodki wpisane do rejestru w roku poprzednim, które nie zostały skontrolowane, następnie OSK z innego powiatu, których infrastruktura zlokalizowana jest na obszarze działania Prezydenta Miasta Opola, a które nie zostały skontrolowane w roku poprzednim, potem ośrodki, dla których analiza statystyczna za poprzedni rok wskazuje na możliwość występowania nieprawidłowości, a jako kolejne - ośrodki, w których podczas poprzedniej kontroli stwierdzono nieprawidłowości i na końcu pozostałe ośrodki. Przyczyną dla której odstąpiono w lutym 2013 r., zatwierdzając ówczesny plan kontroli, od zasad zawartych w powyższych szczegółowych zapisach było założenie, iż zapisy te odnoszą się wprost do stanu kontroli OSK w roku poprzednim, czyli tworząc nową jakość kontroli - wraz z wejściem w życie 19 stycznia 2013 r. ustawy o kierujących pojazdami - będą się odnosiły do stanu faktycznego zaistniałego w roku 2013, dopiero przy tworzeniu planu kontroli na 2014 rok. Za takim rozumieniem zapisów § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK przemawia wprost fakt, iż zapisy ustawowe z sprzed stanu prawnego z 19 stycznia 2013 r.*

odnoszące się do kontroli przez starostę OSK, mówiły o kontrolach - art. 108 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 - Prawo o ruchu drogowym, jednak nie określały żadnego terminu ich przeprowadzenia a tym bardziej zasad i ich kolejności wykonania.

W związku z powyższym, plan kontroli w 2014 r. zatwierdzono w oparciu o wykonane kontrole OSK w roku 2013. Wobec faktu, iż kontrole ośrodków szkolenia kierowców w 2013 r. objęły swym zasięgiem wszystkie OSK, w tym i te nowo otwarte w 2013 roku, przy założeniu wyjściowym, że analiza statystyczna w zakresie średniej zdawalności - przy braku skarg oraz widocznym, gwałtownym spadku liczby kursantów w okresie niepełnego roku obowiązywania ustawy o kierujących pojazdami - w mojej ocenie, zbyt krótkiego zakresu czasowego obowiązywania, nie wydawała się być wiarygodna, by na jej podstawie wyciągać tak daleko idące wnioski o możliwości występowania nieprawidłowości w procesie nauczania. Wobec tego, skonstruowana kolejność kontroli OSK w 2014 roku wydaje się być optymalna i spełniająca § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. W pełni zgadzam się z zarzutem, iż w planie kontroli na 2013 r. nie powinny być ujęte kontrole „cząstkowe”. Taki zapis nie powinien mieć miejsca.

(dowód: akta kontroli, str. 301-304)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji Naczelnika Wydziału Komunikacji, ponieważ analizowane przepisy rozporządzenia jednoznacznie wskazują, w jakiej kolejności należy zaplanować kontrole w poszczególnych OSK. Ponadto przepisy wg stanu prawnego przed 19 stycznia 2013 r. również obligowały Prezydenta do sprawowania nadzoru nad szkoleniem, który w jego ramach był uprawniony do kontrolowania dokumentacji i działalności związanej ze szkoleniem¹⁸. Skoro więc w rozporządzeniu w sprawie kontroli OSK wskazano, jaka powinna być kolejność kontroli, to Prezydent Opola był zobligowany do jej stosowania.

2. W planie kontroli OSK na 2014 r., zatwierdzonym 26 lutego 2014 r. z upoważnienia Prezydenta Opola przez Naczelnika Wydziału Komunikacji, przewidziano 24 kontrole (wszystkie kompleksowe), a ich przeprowadzenie w okresie od 11 czerwca (pierwsza w OSK 00211661) do 11 grudnia 2014 r. (ostatnia w OSK 00651661).

Według stanu na dzień 27 sierpnia 2014 r., ujęte w Planie kontroli do tego dnia cztery kontrole w OSK (00211661, 00401661, 004661, 00671661) nie zostały przeprowadzone przez pracowników Wydziału Komunikacji. Tym samym do tego dnia, nie zrealizowano żadnej z kontroli przewidzianej na 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 26-28)

Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśnił, że *Plan kontroli zatwierdzany 26 lutego na 2014 rok jest planem określającym zamiary Prezydenta, by w danym czasookresie przeprowadzić czynności kontrolne w podległych mu OSK, tak by były one zrealizowane zgodnie z art. 44 ustawy o kierujących pojazdami, co najmniej raz w roku. Zamiar ten w przeciągu danego roku może ulec zmianie ze względu na wiele sytuacji, których przy planowaniu kontroli, z tak dużym wyprzedzeniem, nie sposób było przewidzieć, jak jest w tym przypadku (np. absencje pracowników, nałożenie się innych zadań, kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, itp.). Weryfikacja planu kontroli pod kątem możliwości jego należytej realizacji może nastąpić w każdym momencie, niemniej kontrole niezależnie od sytuacji winny być zakończone do końca roku kalendarzowego. W tym planie, którego realizację zachwiały już istotne zmiany, tj. zamknięcie OSK Andrex w dniu 02.06.2014 r. i OSK Henryk Ledwig w dniu 13.08.2014 r. oraz zawieszenie działalności OSK Gracja 30.06.2014 r., co odnotowano w systemie „Starosta”, przez co plan ów stracił na aktualności. Wobec powyższego plan ten w całości zostanie poddany weryfikacji i jako nowy zostanie zatwierdzony przez organ, po zamknięciu kontroli przez NIK tego obszaru, tak by kontrole wszystkich OSK zakończyły się do końca bieżącego roku.*

(dowód: akta kontroli, str. 301-304)

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie zasługują na uwzględnienie ze względu na skalę opisanego zjawiska, tj. brak realizacji zaplanowanych na 2014 r. zadań kontrolnych. Ponadto, należy zauważyć, że zawieszenie działalności OSK nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku poddania się kontroli - zgodnie z art. 14a ust. 4 pkt 7 ustawy z dnia 2 lipca

¹⁸ Na podstawie art. 108 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym - Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹, w okresie zawieszenia działalności gospodarczej przedsiębiorca może zostać poddany kontroli na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą. Powyższe oznacza, że nawet w zakresie zawieszenia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu OSK przedsiębiorca taki powinien spełniać warunki wynikające z przepisów ustawy o *kierujących pojazdami* oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców²⁰.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na kilkumiesięczne opóźnienie, w stosunku do terminu wejścia w życie (19 stycznia 2013 r.) ustawy o *kierujących pojazdami*, ujęcia w regulacjach wewnętrznych Urzędu nowych zadań Prezydenta Opola związanych z nadzorem nad OSK, wynikających z przepisów tej ustawy. Pomimo prawie dwuletniego okresu *vacatio legis* ww. ustawy, działania dostosowujące regulacje wewnętrzne do tej ustawy zostały podjęte dopiero po upływie pięciu i ośmiu miesięcy od daty wejścia jej w życie (w czerwcu i październiku 2013 r.) Powyższe świadczy o ograniczonej rzetelności w przygotowaniu organizacyjnym Urzędu do realizacji nowych zadań określonych w tej ustawie.

(dowód: akta kontroli, str. 6-21)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prowadzenie rejestrów i ewidencji

Opis stanu faktycznego

2.1. Według stanu na 18 stycznia 2013 r. w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK było ujętych łącznie 29 przedsiębiorców²¹. W wymaganym zakresie i terminie, tj. 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy o *kierujących pojazdami* jedynie 13 przedsiębiorców²² przedłożyło Prezydentowi Opola pisemne informacje, o których mowa w art. 128 ust. 3 ww. ustawy (tzw. dane aktualizacyjne). Innych 14 przedsiębiorców nie przekazało Prezydentowi Opola takich informacji w formie pisemnej (do czego byli zobowiązani na podstawie art. 128 ust. 3 pkt 1 ustawy o *kierujących pojazdami*). Dwóch przedsiębiorców (00321661 i 00571661) decyzjami Prezydenta Opola z dnia 23 stycznia i 5 marca 2013 r., wydanymi w następstwie informacji o zaprzestaniu prowadzenia OSK, zostało wykreślonych z rejestru.

(dowód: akta kontroli, str. 309-359)

2.2. Na dzień 18 stycznia 2013 r. w ewidencji instruktorów i wykładowców prowadzonej w formie elektronicznej, ujętych było 217 instruktorów (0 - wykładowców). Działający z upoważnienia Prezydenta Opola²³, specjalista w Wydziale Komunikacji, w wymaganym ustawowo terminie (3 miesiące) wezwał 209 instruktorów²⁴ do przesłania danych aktualizacyjnych, o których mowa w art. 130 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*, którzy w wymaganym terminie (jednego miesiąca) i zakresie przedłożyli Prezydentowi Opola żądane informacje. Tym samym nie zaistniały przesłanki do skreślenia tych osób z ewidencji na podstawie art. 130 ust. 5 ww. ustawy. Do pozostałych ośmiu instruktorów²⁵ ujętych w ewidencji na dzień 18 stycznia 2013 r. ww. specjalista nie skierował przedmiotowych wezwań.

(dowód: akta kontroli, str. 360-381)

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

²⁰ Dz. U., poz. 1019.

²¹ 23 wpisanych do ewidencji prowadzonej w formie elektronicznej na portalu Starosta oraz sześciu ujętych w ewidencji prowadzonej w formie pisemnej, którzy nie zostali ujęci na portalu Starosta (w tym czasie trwały prace nad zmianą ewidencji z formy pisemnej na elektroniczną).

²² Nr ewidencyjny OSK: 00201661; 00461661; 00281661; 00631661; 00401661; 00121661; 00231661; 00541661; 00611661; 00261661; 00481661; 00131661; 00141661.

²³ Upoważnienie Nr OR.III. 1115/132/10 z dnia 15 października 2010 r.

²⁴ Pisma z dnia 18 i 19 kwietnia 2013 r.

²⁵ Nr ewidencyjny instruktora: OP: 0390; 0391; 0392; 0395; 0396; 0397; 0399 i 0403.

2.3.1. Rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK był prowadzony w Wydziale Komunikacji Urzędu w formie elektronicznej za pomocą systemu „Portal Starosta”, na stanowisku specjalisty, któremu powierzone zostały obowiązki m.in. w zakresie nadzoru nad OSK. System nie umożliwiał wydrukowania samej ewidencji OSK (wszystkich ujętych w niej ośrodków), lecz jedynie dane częściowe dotyczące poszczególnych OSK (w formie raportów). Według stanu na 25 września 2014 r. w rejestrze ujętych było 22 przedsiębiorców aktywnych oraz 7 skreślonych. Rejestr ten w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorców zawierał dane wymagane art. 28 ust. 7 ustawy o *kierujących pojazdami*, które znajdowały się w odpowiednich zakładkach, takich jak: dane podstawowe (nazwa, adres przedsiębiorcy, nr NIP, nr REGON, zakres prowadzonego szkolenia), infrastruktura (adresy sal wykładowych, placów manewrowych, rodzaje i numery rejestracyjne pojazdów), zatrudnienie (imiona i nazwiska instruktorów wraz z ich numerami ewidencyjnymi). Wpisy do rejestru były dokonywane na podstawie wniosków przedsiębiorców, do których były związane stosowne oświadczenia, o których mowa w art. 28 ust. 5 ww. ustawy. Zmiany w rejestrze dokonywane z urzędu lub na wniosek przedsiębiorcy były wprowadzane bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli, str. 382-401)

2.3.2. Badanie porównawcze danych (informacji) zgromadzonych w teczkach przedsiębiorców (wnioskach, informacjach) oraz ujętych w rejestrze OSK²⁶ w zakresie ich aktualności, przeprowadzone na celowo dobranej próbie obejmującej 7²⁷ (32%) z 22 OSK wpisanych do rejestru najwcześniej wykazało, że dane ujęte w rejestrze były aktualne i wprowadzane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli, str. 402)

2.3.3. W chwili dokonywania wpisów przedsiębiorców do rejestru OSK ich infrastruktura znajdowała się wyłącznie na terenie Miasta Opola. Jednakże w toku prowadzonej działalności przedsiębiorca OSK 00651661 pismem z 28 czerwca 2013 r. poinformował Prezydenta Opola, że od 28 czerwca 2013 r. będzie używał sali wykładowej w Gminnym Ośrodku Kultury w miejscowości Tamów Opolski położonej na terenie powiatu opolskiego. O tym fakcie Prezydent Opola poinformował Starostę Opolskiego pismem z 9 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 403-405)

2.3.4. Prezydent Opola wydał 2 poświadczenia o spełnianiu dodatkowych wymagań przez OSK 00461661 (5 kwietnia 2013 r.) i OSK 00281661P (24 czerwca 2013 r.). Poświadczenia te wydano przedsiębiorcom spełniającym wymagania określone w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o *kierujących pojazdami*.

(dowód: akta kontroli, str. 406-407)

2.4.1. Ewidencja instruktorów i wykładowców prowadzących szkolenia w OSK była również prowadzona w Wydziale Komunikacji w formie elektronicznej na „Portal Starosty”, na stanowisku specjalisty, któremu powierzone zostały obowiązki m.in. w zakresie nadzoru nad OSK. Według danych na 25 września 2014 r. w ewidencji ujętych było 158 tzw. aktywnych instruktorów oraz 68 instruktorów skreślonych. W ewidencji wykładowców nie była wpisana żadna osoba. Szczegółowa analiza zaewidencjonowanych danych, obejmująca losowo wybranych 32 instruktorów (20%) wykazała, że we wszystkich przypadkach dane te były kompletne i odpowiadały wymogom określonym w art. 33 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami*. Wpisy do ewidencji zostały dokonane na podstawie dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań przez instruktorów. Zmiany w rejestrze dokonywane z urzędu lub na wniosek instruktorów były wprowadzane bez zbędnej zwłoki. Stwierdzono natomiast, że w przypadku trzech instruktorów²⁸, upłynęła data ważności przyznanych im uprawnień (odpowiednio: 15 września 2014 r., 7 października 2013 r. i 31 lipca 2014 r.), jednakże wg ewidencji, osoby te po ww. terminach nie były zatrudnione w OSK.

(dowód: akta kontroli, str. 408-416)

²⁶ Obejmowały dane tzw. podstawowe oraz dotyczące: infrastruktury, instruktorów, pojazdów.

²⁷ OSK nr: 00121661 – w ewidencji od 13.09.1999 r.; 00131661 – w ewidencji od 15.09.1999 r.; 00141661 – w ewidencji od 20.09.1999 r.; 00231661 – w ewidencji od 29.05.2000 r.; 00261661 – w ewidencji od 21.06.2000 r.; 00281661 – w ewidencji od 26.06.2000 r. i 0030166 – w ewidencji od 30.06.2000 r.

²⁸ Dot. instruktorów o nr ewidencyjnym: OPO 279, OPO 314 i OPO 385.

2.4.2. W Urzędzie nie określono pisemnych procedur służących zapewnieniu objęcia bieżącą weryfikacją wykonywania przez instruktorów obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich i psychologicznych. Naczelnik Wydziału Komunikacji Urzędu wyjaśnił, że: *W Wydziale obowiązują procedury ustne dotyczące bieżącej kontroli wykonywania przez instruktorów i wykładowców obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego. Wynikają one z zapisów ustawowych, z jednej strony nakładające na starostę obowiązek przyjęcia, do określonego terminu, od instruktora czy wykładowcy odpowiedniego zaświadczenia potwierdzającego jego uczestnictwo w tych warsztatach (art. 37 ust. 1 pkt 3 i art. 38 ust. 5 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami), zaś z drugiej strony, o ile zainteresowany nie przedłoży tego dokumentu, starosta skreśla instruktora lub wykładowcę z ewidencji (art. 43 ust. 1 pkt 5 oraz art. 46 ust. 1 pkt 3 i ust 2 pkt 3 ww. ustawy) w drodze decyzji administracyjnej. Analogicznie procedury ustne, wynikające również z zapisów ustawowych (art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy) dotyczących orzeczeń lekarskich stwierdzających istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami i orzeczeń psychologicznych o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora funkcjonują w wydziale. Weryfikacja tych dokumentów następuje poprzez system informatyczny „Portal Starosta”.*

(dowód: akta kontroli, str. 417- 418)

2.4.3. Nie odnotowano przypadków ponownego wpisu do ewidencji osób skreślonych z ewidencji instruktorów przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu z ewidencji stała się ostateczna.

2.4.4. - 2.4.5. Prezydent Opola, jak też pracownicy Wydziału Komunikacji, w związku z obowiązkiem przedłożenia przez instruktorów do dnia 7 stycznia 2014 r. zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w roku ubiegłym w warsztatach doskonalenia zawodowego²⁹, do dnia 20 lutego 2014 r. nie zweryfikowali, czy instruktorzy przedłożyli ww. zaświadczenia. Pierwsze działania w tym zakresie zostały podjęte w Wydziale Komunikacji Urzędu w dniu 21 lutego 2014 r. (wszczęto pierwsze postępowanie w sprawie dot. instruktora o nr ewidencyjnym OP 0272). Kolejne postępowania były sukcesywnie prowadzone od dnia 17 marca do 15 lipca 2014 r. i objęto nimi ogółem 89 instruktorów, którzy do dnia 7 stycznia 2014 r. nie przedłożyli zaświadczeń³⁰. W wyniku przeprowadzonych postępowań - w związku z brakiem przedłożenia zaświadczenia - z ewidencji instruktorów zostało wykreślonych 68 osób, a w stosunku do 20 prowadzone są w dalszym ciągu postępowania administracyjne.

(dowód: akta kontroli, str. 419-422)

2.4.6. - 2.4.7. W sprawie informowania przez Prezydenta Opola innych starostów o wykreśleniu instruktora z ewidencji oraz sposobu zapewnienie dostępu do informacji na temat instruktorów wykreślonych z ewidencji przez innych starostów, Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśnił: *Teraz, pod władztwem ustawy o kierujących pojazdami, takiego wymogu nie ma, nie wynika to bezpośrednio czy nawet pośrednio z żadnych zapisów ustawowych. W związku z tym, ani prezydent/starosta nie otrzymywał informacji z innych starostw o skreślonych z ewidencji instruktorach, ani też nie informował o tych faktach innych starostów.*

(dowód: akta kontroli, str. 417- 418)

2.5. W latach 2010 - 2014 (do 30 czerwca) Prezydent Opola skreślił z ewidencji łącznie 51 instruktorów, w tym: 26 - z powodu nieprzedłożenia zaświadczenia o udziale w warsztatach (w 2014 r.); 21 - z powodu braku spełnienia co najmniej jednego z wymogów wynikającego z art. 33 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o kierujących pojazdami (6 - w 2010 r., 7 - w 2011 r. i 8 - w 2012 r.); 3 - z powodu śmierci instruktora (w 2011 i 2012 r.) i 1 - z powodu rażącego naruszenia przepisów, poprzez wielokrotne prowadzenie szkolenia praktycznego jednocześnie dla więcej niż jednej osoby szkolonej (2011 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 423)

²⁹ Art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami.

³⁰ Łącznie nie złożyło zaświadczeń 90 z 217 instruktorów.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Według stanu na 18 stycznia 2013 r. w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK było ujętych 29 podmiotów. W wymaganym zakresie i terminie, tj. 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy o *kierujących pojazdami* 14 z nich nie przedłożyło Prezydentowi Opola pisemnych informacji, o których mowa w art. 128 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy (tzw. dane aktualizacyjne). Pomimo tego, odpowiedzialny za nadzór nad OSK specjalista w Wydziale Komunikacji nie podjął działań zmierzających do wydania stosowanej decyzji i skreślenia przedsiębiorców z rejestru.

Wyżej wymieniona osoba wyjaśniła, że: *Dane dotyczące 14 przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców były aktualne na dzień 19.01.2014 r., dlatego nie egzekwowano od nich złożenia informacji zgodnie z art. 128 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami oraz nie wszczęto postępowań o wykreślenie z ewidencji ośrodków szkolenia kierowców prowadzonej przez tut. Urząd.*

Informacje, o których mowa w art. 128 ust. 3 ustawy pozyskałem w drodze telefonicznej, i odnotowałem w odrębnych notatkach. Takie działanie podyktowane było koniecznością utworzenia nowej elektronicznej ewidencji OSK., w związku z wejściem w życie 19 stycznia 2014 r. ustawy o kierujących pojazdami. Telefoniczne informacje zebrano tylko od przedsiębiorców, co do których istniały wątpliwości w zakresie braku aktualnych danych o stanie posiadania pojazdów oraz zatrudnionych instruktorów.

W związku z powyższym uznałem, iż ośrodki szkolenia kierowców, które dokonały weryfikacji danych w sposób telefoniczny, wypełniły przesłanki art. 128 ust 3 ww. ustawy, jako że ustawodawca ww. art. nie określił formy złożenia przez przedsiębiorców powyższej informacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie może uznać powyższych wyjaśnień za usprawiedliwiające zaniechanie działań, do których był zobligowany organ nadzorujący OSK w przypadku niezrealizowania przez OSK ustawowego obowiązku wynikającego z przepisów ww. ustawy. W szczególności Izba nie uznaje za dowód w sprawie tzw. notatek, sporządzonych odrębnie przez składającego wyjaśnienia, „dokumentujących” otrzymane telefonicznie informacje od przedsiębiorców, ponieważ są one pozbawione cechy wymaganej art. 72 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego³¹, tj. podpisu pracownika, który dokonał danej czynności, a ponadto oznaczenia daty ich sporządzenia. Ponadto art. 14 Kpa nakazuje załatwiać sprawy w formie pisemnej, przy czym dopuszczalne jest załatwianie spraw ustnie (o ile przepis prawa nie stoi temu na przeszkodzie), przy czym treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy muszą być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Powyższa praktyka działań świadczy o nierzetelnym realizowaniu obowiązków ustawowych w ww. zakresie. Zaniechanie podjęcia ustawowych działań przez osoby odpowiedzialne za nadzór nad OSK skutkowało prowadzeniem działalności przez 14 OSK, które powinny zakończyć działalność. Brak rzetelnego nadzoru nad OSK (w tym skutkującego zaniechaniem wydania w ww. przypadkach stosowanej decyzji i skreślenia z rejestru) stwarzał również ryzyko lekceważenia przez OSK innych obowiązków określonych w art. 27 ustawy o *kierujących pojazdami*.

(dowód: akta kontroli, str. 308-359, 424-425)

2. Według stanu na 18 stycznia 2013 r. w ewidencji instruktorów i wykładowców ujętych było 217 instruktorów. Specjalista w Wydziale Komunikacji odpowiedzialny w Wydziale Komunikacji Urzędu za nadzór nad OSK, w wymaganym ustawowo terminie, nie wezwał 8 instruktorów³² do przesłania danych aktualizacyjnych, o których mowa w art. 130 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*.

Ww. pracownik wyjaśnił: Brak wezwania 8 instruktorów do wypełnienia art. 130 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami był podyktowany tym iż instruktorzy ci byli niedawno wpisani do ewidencji. (od 23.08.2012 r. do 20.01.2013 r.). Osoby te miały być weryfikowane w możliwie najszybszym czasie, jednakże w związku z obciążeniem mnie innymi pilnymi obowiązkami służbowymi termin ten został przesunięty na bardziej dogodny, tj. na okres weryfikacji instruktorów pod względem odbycia obowiązkowych warsztatów doskonalenia

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej: Kpa.

³² Nr ewidencyjny instruktora: OP: 0390; 0391; 0392; 0395; 0396; 0397; 0399 i 0403.

zawodowego w 2013 r. W skutek weryfikacji troje instruktorów złożyło stosowne informacje, które ujęto w systemie informatycznym „Portal Starosty”, a pozostałych pięciu instruktorów, z powodu nieprzedłożenia zaświadczenia o odbyciu warsztatów, wykreślono z ewidencji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa w tym zakresie, że ustawowy obowiązek, zwrócenia się organu nadzoru nad OSK do instruktorów dotyczył wszystkich instruktorów ujętych w rejestrze przed dniem 19 stycznia 2013 r., bez względu na to kiedy zostali oni w nim ujęci.

(dowód: akta kontroli, str. 360-380, 424-425)

3. Pismem z dnia 10 lutego 2014 r. przedsiębiorca prowadzący OSK 00651661 poinformował Prezydenta Opola, że od 10 lutego 2014 r. będzie używał sali wykładowej w miejscowości Tarnów Opolski przy ul. Św. Marcina 25. W sytuacji, kiedy część infrastruktury OSK znajduje się na terenie innego powiatu, Prezydent Opola na podstawie art. 28 ust. 10 ustawy o *kierujących pojazdami* był zobowiązany poinformować o tym Starostę Opolskiego. Działający z upoważnienia Prezydenta Opola specjalista w Wydziale Komunikacji Urzędu poinformował o powyższym Starostę Opolskiego pismem z dnia 17 marca 2014 r., tj. dopiero po upływie 34 dni, nie podejmując w tym okresie żadnych czynności wyjaśniających. Art. 35 § 1 Kpa stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Odpowiedzialny za nadzór nad OSK specjalista w Wydziale Komunikacji w wyjaśnieniu podał, że *zwłoka w przekazaniu Starości Opolskiemu ww. informacji była spowodowana dużą ilością innych czynności służbowych wykonywanych w tym czasie.*

(dowód: akta kontroli, str. 426-428)

4. Badanie aktualności danych zawartych w ewidencji instruktorów, którym objęto 32 losowo wybranych instruktorów³³ wykazało, że w przypadku 3 instruktorów (o nr ewidencyjnym: OP 0279, OP 0314 i OP 0385) upłynęła data ważności nadanych im uprawnień (odpowiednio: 15 września 2014 r., 7 października 2013 r. i 31 lipca 2014 r.). Pomimo tego, nie zostali oni skreśleni z ewidencji instruktorów, na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o *kierujących pojazdami*. Osoby te po upływie ważności uprawnień nie prowadziły szkoleń. Specjalista odpowiedzialny w Wydziale Komunikacji Urzędu za prowadzenie ewidencji instruktorów w dniu 26 września 2014 r. wyjaśnił, że *instruktorzy ci nie zostali skreśleni z ewidencji ponieważ w przypadku instruktora OP 0279 jego uprawnienie straciło ważność kilka dni temu, tj. 15 września br. i w najbliższych dniach zostanie wszczęte postępowanie w jego sprawie. Natomiast w dwóch pozostałych przypadkach zaniechanie to było spowodowane dużą ilością obowiązków służbowych. Fakt nadmiernego obciążenia mnie obowiązkami służbowymi wielokrotnie sygnalizowałem mojemu przełożonemu, tj. Naczelnikowi Wydziału Komunikacji.*

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak właściwej organizacji pracy nie może stanowić okoliczności usprawiedliwiającej zaniechania działań wymaganych przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli, str. 416, 429)

5. Pracownicy Wydziału Komunikacji w związku z obowiązkiem przedłożenia przez instruktorów do dnia 7 stycznia 2014 r. zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w roku ubiegłym w warsztatach doskonalenia zawodowego³⁴ dopiero po dniu 20 lutego 2014 r. podjęli pierwsze działania w celu weryfikacji realizacji tego obowiązku. W wyniku przeprowadzonych postępowań, w związku z brakiem przedłożenia zaświadczenia, z ewidencji instruktorów zostało wykreślonych 68 instruktorów, a w stosunku do 20 instruktorów prowadzone były postępowania. Wskutek opieszałego podejmowania działań służących realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*, Prezydent dopuścił do sytuacji stwarzającej ryzyko prowadzenia zajęć przez instruktorów, którzy nie spełniali obowiązujących wymogów.

Odpowiedzialny w Wydziale Komunikacji za prowadzenie ewidencji instruktorów specjalista wyjaśnił, że niedokonanie bezpośrednio po dniu 7 stycznia 2014 r. analizy pod kątem spełnienia przez instruktorów obowiązku przedłożenia zaświadczeń o ukończeniu warsztatów *było spowodowane innymi obowiązkami służbowymi i bieżącą realizacją zadań. Nadmieniam, że już w styczniu i lutym analizowałem przypadki instruktorów, którzy nie przedłożyli przedmiotowych zaświadczeń, jednak nie dokumentowałem tych czynności.*

³³ Co stanowiło 20,2% ogółu (158) czynnych instruktorów ujętych w ewidencji.

³⁴ Zgodnie z wymogiem art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*.

Bezspornym jest, że od II połowy lutego do 15 lipca 2014 r. w miarę możliwości podejmowałem działania dla uporządkowania ww. sprawy, przygotowując w tym zakresie projekty decyzji o skreśleniu instruktora z ewidencji. W styczniu 2014 r. sygnalizowałem przełożonym problem braku możliwości terminowej realizacji moich zadań, w związku z ich dużym zakresem i ilością.

(dowód: akta kontroli, str. 419-422)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad instruktorami i wykładowcami

3.1.-3.3. Obowiązek składania informacji o zakończeniu szkolenia kierowców przez kierownika OSK, wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 4 ustawy o *kierujących pojazdami*³⁵ dotyczył w 2013 r. - 25 OSK, a w 2014 r. (I półroczu) - 22 OSK (8 OSK deklarowało składanie informacji w wersji elektronicznej, a pozostałe w wersji papierowej).

Faktycznie obowiązek ten realizowało jedynie 14 OSK (8 w formie elektronicznej i sześć w formie papierowej). Jak ustalono, 11 OSK nie realizowało tego obowiązku w 2013 r., tj. OSK nr: 0040; 0014; 0026; 0054; 0062; 0031; 0024; 0059; 0020; 0021, 0066, natomiast w 2014 r. 5 OSK, tj. nr: 0040; 0014; 0026; 0054; 0031. Trzy OSK (0024; 0059; 0062) nie prowadziły w 2014 r. szkolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 431-443)

Według danych zawartych w 13 losowo wybranych informacjach OSK o zakończeniu szkolenia (sześciu w 2013 r.³⁶ i siedmiu w 2014 r.³⁷), przekazanych Prezydentowi Opola, szkolenia te były prowadzone przez 31 instruktorów: 13 instruktorów w 2013 r. i 18 instruktorów w 2014 r., którzy byli ujęci w ewidencji prowadzonej przez Prezydenta Opola.

Badanie kontrolne obejmujące ww. instruktorów wykazało, że w momencie prowadzenia przez nich szkolenia:

- wszyscy objęci badaniem instruktorzy posiadali ważne orzeczenie lekarskie oraz psychologiczne;
- 5 instruktorów³⁸ posiadało ważne orzeczenia psychologiczne o *braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora*, natomiast 26 pozostałych posiadało ważne takie orzeczenia wydane w formule obowiązującej przed nowelizacją przepisów w tym zakresie, tj. o treści: brak przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami;
- wszyscy instruktorzy posiadali zaświadczenia o uczestnictwie w 2013 r. w warsztatach doskonalenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli, str. 444-455)

3.4. Każda osoba z ww. grupy instruktorów, w dniu prowadzenia szkolenia posiadała ważną legitymację.

(dowód: akta kontroli, str. 444)

3.5. Wojewoda opolski nie prowadził w Urzędzie kontroli dotyczących szkoleń w OSK.

(dowód: akta kontroli, str. 456-457)

3.6. Komendant Miejski Policji w Opolu w przekazanej kontrolerowi informacji podał, że podlegli mu funkcjonariusze kontrolowali pojazdy szkoleniowe, tzw. „L”, jednak w Komendzie nie jest prowadzona odrębna statystyka w tym zakresie oraz że w Komendzie nie prowadzono postępowań karnych w sprawach o korupcję w związku z działalnością OSK z terenu miasta Opola.

Prokurator Rejonowy w Opolu oraz Dyrektor Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu w informacjach przekazanych kontrolerowi podali, że nie były prowadzone postępowania karne w sprawach o korupcję, pozostających w związku z działalnością OSK funkcjonujących na terenie miasta Opola.

³⁵ Obowiązywał do dnia 24 sierpnia 2014 r.

³⁶ Nr ewidencyjny OSK: 00481661; 00611661; 00531661; 00301661; 00631661 i 00121661.

³⁷ Nr ewidencyjny OSK: 00281661; 00131661; 00461661; 00441661; 00231661; 00371661 i 00521661.

³⁸ Nr ewidencyjny instruktora OP: 0321; 0344; 0348; 0414 i 0415.

(dowód: akta kontroli, str. 458-463)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Obowiązek składania informacji Prezydentowi Opola o zakończeniu szkolenia przez kierownika OSK wynikający z art. 27 ust. 1 pkt 4 ustawy o *kierujących pojazdami* dotyczył w 2013 r. – 25 OSK, a w 2014 (I półroczu) – 22 OSK (8 szkół deklarowało składanie informacji w wersji elektronicznej, a pozostałe w wersji papierowej). Pomimo tego, w 2013 r. nie realizowało tego obowiązku 11 OSK, a w roku następnym 5 OSK.

(dowód: akta kontroli, str. 431-444)

Odpowiedzialny za nadzór nad OSK specjalista w Wydziale Komunikacji Urzędu nie egzekwował od ww. OSK składania takich informacji, pomimo że informacje takie na powinny być przekazywane Prezydentowi Opola w terminie 14 dni od dnia zakończenia kursu i wydania zaświadczenia o jego ukończeniu. Brak przedmiotowych informacji uniemożliwiał organowi nadzoru nad OSK bieżącą ocenę, czy w chwili prowadzenia szkolenia dany instruktor posiadał ważne uprawnienie do jego prowadzenia (zaświadczenie lekarskie, psychologiczne).

Wyjaśniając przyczyny powyższego zaniechania, ww. specjalista podał: *Nieegzekwowanie ww. obowiązku wynikało z przeoczenia spowodowanego przypisaniem mi rozlicznych obowiązków służbowych dotyczących głównie nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i ośrodkami szkolenia kierowców. Szczególnie w związku z ustawą o kierujących pojazdami oraz aktami wykonawczymi do tej ustawy, znacznie zwiększył się zakres mojego nadzoru nad OSK, których było w Opolu w różnych okresach objętych kontrolą od 22 do 29, a instruktorów od 156 do 217. O obciążeniu mnie licznymi obowiązkami, którym nie mogłem poddać informowałem niejednokrotnie moich przełożonych.*

(dowód: akta kontroli, str. 464)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzór nad kierującym

4.1. Prezydent Opola otrzymał jeden wyrok Sądu Rejonowego w Opolu, z dnia 17 stycznia 2013 r. (sygn.. akt VII K 1353/12), zawierający orzeczenie o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych wobec osoby legitymującej się prawem jazdy wydanym przez państwo członkowskie Unii Europejskiej³⁹ i jedno postanowienie Prokuratury Rejonowej w Opolu, z dnia 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt: 3 Ds. 1650/13), o zatrzymaniu prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej (Niemcy)

Do dnia 17 września 2014 r. Prezydent Opola nie wydał w ww. sprawach, na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 1 ustawy o *kierujących pojazdami*, decyzji o wymianie prawa jazdy z urzędu na polskie prawo jazdy. Powodem niewydania ww. decyzji – w ocenie jednostki kontrolowanej – były (i są) rozbieżności interpretacyjne ww. przepisu, których nie rozstrzygnęła m.in. opinia radcy prawnego Urzędu z dnia 11 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 467- 471)

4.2. Na podstawie spisu spraw - *Ewidencjonowanie kierowców, kierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji* (oznaczenie teczki 5430.6) ustalono, że Prezydent Opola otrzymał od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu 86 wniosków zawierających informacje o przekroczeniu przez kierowcę 24 punktów karnych (50 w 2013 r. i 36 w I półroczu 2014 r.). Na podstawie analizy 18 (20,9%) losowo wybranych akt sprawy ustalono, że Prezydent we wszystkich tych przypadkach wydał decyzje o skierowaniu danej osoby na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego. W 15 przypadkach decyzje te zostały wydane w ciągu 30 dni od dnia wszczęcia postępowania, natomiast w trzech przypadkach po upływie odpowiednio 33⁴⁰, 31⁴¹ i 32⁴² dni. W 8 przypadkach osoby

³⁹ Dalej: UE.

⁴⁰ Nr karty kierowcy: 0861/06.

skierowane poddały się egzaminowi. W siedmiu przypadkach⁴³ w związku z niepoddaniem się kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji Prezydent Opola wydał decyzje o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami⁴⁴. W jednym przypadku wniesiono odwołanie od skierowania na egzamin, a w dwóch przypadkach⁴⁵ osoby nie poddały się sprawdzeniu kwalifikacji i nie wydano decyzji o cofnięciu uprawnień (ponieważ od doręczenia decyzji o skierowaniu na egzamin, tj. 24.07.2014 r. i 12.07. 2014 r. nie upłynęły 2 miesiące). Niemniej jednak w obu tych przypadkach 11 września 2014 r. zostały wszczęte postępowania w sprawie cofnięcia uprawnień.

(dowód: akta kontroli, str. 472)

4.3. W przypadkach osób posiadających prawo jazdy, które nie przedstawiły w wymaganym terminie orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdem, Prezydent Opola wydawał decyzje o zatrzymaniu prawa jazdy (6 w 2013 r. i 70 w I półroczu 2014 r.). Badanie terminowości wydawania ww. decyzji, obejmujące 15 przypadków (20%) wykazało, że w 14 przypadkach od daty wszczęcia postępowania do dnia wydania decyzji minęło nie więcej niż 30 dni, a w jednym przypadku 35 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 473)

4.4.1. W okresie objętym kontrolą Prezydent Opola wydał 182 decyzje o cofnięciu uprawnień w związku z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów (86 w 2013 r. i 96 w 2014 r. (I półrocze)). Badanie losowo wybranych 20 spraw wykazało, że we wszystkich tych sprawach Prezydent wydał decyzje o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. W 2013 r. w terminie od ponad 2 do 4 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania zostały wydane 4 decyzje⁴⁶, natomiast w 2014 r. (I półrocze) 9 decyzji zostało wydanych w terminie krótszym niż 2 miesiące, a jedna decyzja po upływie 3 miesięcy⁴⁷, co było uzasadnione prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, które zostało należycie udokumentowane.

(dowód: akta kontroli, str. 474)

4.4.2. Prezydent Opola otrzymał łącznie 21 orzeczeń lekarskich lub psychologicznych o istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdami (13 w 2013 r. i 8 w I półroczu 2014 r.). W 19 przypadkach Prezydent Opola cofnął uprawnienia do kierowania pojazdami (w 2 przypadkach nie cofnięto uprawnień ponieważ w jednej sprawie umorzono postępowanie⁴⁸, natomiast w drugiej⁴⁹ nie wydano jeszcze decyzji z uwagi na złożone odwołanie na orzeczenie o istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdami).

Badanie losowo wybranych 10 spraw⁵⁰ wykazało, że w 6, zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz decyzje o cofnięciu uprawnień zostały wydane w okresie nieprzekraczającym 1 miesiąca, natomiast w pozostałych 4 sprawach wszczęcie postępowania nastąpiło w okresie do 14 dni, natomiast wydanie decyzji w tych sprawach nastąpiło odpowiednio po upływie 1; 2,5; 2,5; i 3 miesięcy od daty wszczęcia postępowania, co było spowodowane i uzasadnione rzetelnie prowadzonymi i udokumentowanymi postępowaniami wyjaśniającymi.

(dowód: akta kontroli, str. 476)

⁴¹ Nr karty kierowcy: 4599/05.

⁴² Nr karty kierowcy: 1235/00.

⁴³ Nr karty kierowcy: 4415/06; 8863/06; 1808/03; 779/00; 8361/06; 3215/01 i 1235/00.

⁴⁴ Do 23 sierpnia 2014 r. decyzje o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji były wydawane na podstawie ustawy Prawo o ruchu drogowym, która nie wskazywała przepisu na mocy którego można było wskazywać termin poddania się egzaminowi. Natomiast od 24 sierpnia 2014 r. na mocy ustawy o kierujących pojazdami organ uprawniony jest do wyznaczenia terminu do poddania się egzaminowi.

⁴⁵ Nr karty kierowcy: 4599/05 i 9907/06.

⁴⁶ Dot.: 5436/03 – data wszczęcia postępowania 14.05.2013 r. – data wydania decyzji: 27.09.2013 r.

Dot.: 1198/09 – data wszczęcia postępowania 07.05.2013 r. – data wydania decyzji: 21.08.2013 r.

Dot.: 1566/08 – data wszczęcia postępowania 21.03.2013 r. – data wydania decyzji: 23.07.2013 r.

Dot.: 7358/04 – data wszczęcia postępowania 21.05.2013 r. – data wydania decyzji: 15.07.2013 r.

⁴⁷ Dot. 16753/78 – data wszczęcia postępowania 06.03. – data wydania decyzji: 18.06. (Urząd 06.03. skierował zapytanie do organu niemieckiego, a kolejne pismo 28.04. – odpowiedź uzyskano 17.06.

⁴⁸ 3787/03 (powodem umorzenia była uzyskana informacja o wniesieniu odwołania od orzeczenia lekarskiego)

⁴⁹ 603/11.

⁵⁰ 1506/07; 2264/09; 5709/05; 440/02; 1098/02; 247/03; 5791/04; 5254/01; 4042/04; 1567/02.

4.5.1. Do Urzędu wpłynęło łącznie 84 informacji od szpitali, przychodni lekarskich, prokuratury⁵¹ o zastrzeżeniach co do stanu zdrowia kierowcy (49 w 2013 r. i 35 w I półroczu 2014 r.). Na podstawie tych informacji w 16 przypadkach (19%) Prezydent Opola wydał decyzje o skierowaniu kierowcy na badanie lekarskie. W pozostałych przypadkach Prezydent Opola nie wydał decyzji o skierowaniu na badania lekarskie, natomiast wydał decyzje o umorzeniu postępowania. Powodem tego był brak zaistnienia przesłanki określonej w art. 75 ust. 1 pkt 5 ustawy o *kierujących pojazdami*, tj. wskazania przez lekarza wnioskującego uzasadnionych i poważnych zastrzeżeń o stanie zdrowia kierowcy (w ramach postępowań wyjaśniających Prezydent Opola zwracał się do lekarza wnioskującego o uzupełnienie wniosku, poprzez podanie stwierdzonych zastrzeżeń w stanie zdrowia kierowcy, które mogą mieć wpływ na bezpieczne uczestnictwo w ruchu drogowym - w pierwotnych wnioskach lekarze ograniczali się zazwyczaj do stwierdzenia, że *uznaje się za celowe dokonanie oceny predyspozycji zdrowotnych do dalszego kierowania pojazdami, co nie jest dostateczną przesłanką do wydania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie*). Badanie 20 losowo wybranych informacji - wniosków (24%) od ww. podmiotów o skierowaniu kierowców na badania lekarskie wykazało, że tylko w jednym przypadku⁵² Prezydent Opola wydał w ciągu 15 dni od otrzymania informacji decyzję o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie. W pozostałych 19 przypadkach umorzono postępowania z powodu braku odpowiedzi lekarza na prośbę o wskazanie uzasadnionych i poważnych zastrzeżeń w stanie zdrowia (12), w pozostałych przypadkach powodem nie wydania decyzji był fakt, że jak ustalono dana osoba nie była kierowcą, nie uzyskała prawa jazdy, a właściwy w sprawie był inny organ.

(dowód: akta kontroli, str. 477- 479)

4.5.2. Urząd nie otrzymywał zawiadomień właściwego organu orzekającego o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy dotyczących istnienia uzasadnionych zastrzeżeń co do stanu zdrowia kierowcy.

(dowód: akta kontroli, str. 480)

4.6. Prezydent Opola nie otrzymywał od administratora centralnej ewidencji kierowców⁵³ informacji potwierdzających, że kierowca kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, lub przekroczył liczbę 24 punktów karnych. Informacje w tym zakresie otrzymywał natomiast od organu kontroli ruchu drogowego (94 w 2013 r. i 57 w I półroczu 2014 r.). Badanie losowo wybranych 18 (12%) takich spraw (9 z 2013 r. i 9 z 2014 r.) wykazało, że we wszystkich przypadkach Prezydent Opola wydał skierowanie na badanie psychologiczne kierowcy. W 15 przypadkach wydano je w terminie krótszym niż 30 dni (od 8 do 26 dni), a w 3 przypadkach odpowiednio po upływie 31⁵⁴, 32⁵⁵ i 32⁵⁶. W 14 przypadkach osoby zobowiązane dostarczyły w wymaganym terminie orzeczenia psychologiczne, w dwóch przypadkach nie upłynął jeszcze termin ich dostarczenia, w jednym przypadku orzeczenie dostarczono 5 dni po wymaganym terminie, a w ostatnim wszczęto postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy z powodu niedostarczenia orzeczenia w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli, str. 481)

4.7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców⁵⁷ zobowiązuje Prezydenta Opola do niezwłocznego przekazywania - poprzez teletransmisję - danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami do centralnej ewidencji kierowców⁵⁸ w zakresie i terminach określonych w § 4 ust. 2 pkt 5; § 4 ust. 3 i 4; § 4 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 pkt 2 tego rozporządzenia. Dane powinny być przekazywane niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 8 lub 24 godzin od ich uzyskania przez Urząd.

⁵¹ Najczęściej od lekarzy Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Neuropsychiatrycznego w Opolu, sporadycznie od Prokuratury.

⁵² 603/11

⁵³ Dalej: CEK.

⁵⁴ 4599/05.

⁵⁵ 8361/06.

⁵⁶ 1235/00.

⁵⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 92, poz. 1028 ze zm.

⁵⁸ Dalej: CEK.

Jak ustalono Urząd nie posiadał bezpośredniego dostępu do CEK, dlatego też powyższe dane przekazywał jedynie do systemu informatycznego Kierowca (którego właścicielem jest Państwowa Wytwórnia Papierów Wartościowych), a dopiero z tego systemu przekazane przez Urząd dane trafiały do CEK (proces ten odbywał się bez udziału Urzędu).

Badanie po 20 losowo wybranych przypadków przekazywania przez Urząd danych do systemu Kierowca, dotyczących: 1) zatrzymania praw jazdy (§ 4 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie CEK); 2) utraty prawa jazdy oraz o jego odnalezienia (§ 4 ust. 3); 3) cofnięcia uprawnienia oraz o jego przywrócenia (§ 4 ust. 4) i 4) zastosowania środka karnego (§ 4 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 pkt 2 ww. rozporządzenia) - wykazało, że w żadnym z badanych 80 przypadków przekazanie powyższych danych nie nastąpiło zgodnie z terminem określonym w ww. przepisach (w ciągu 8 godzin), natomiast w ciągu 24 godzin od uzyskania, tj. jeszcze w tym samym dniu, przekazano jedynie 13 danych⁵⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 482-485)

4.8. Urząd nie miał możliwości bezpośredniego dostępu elektronicznego do danych zgromadzonych w CEK. Prezydent Opola korzystał z możliwości bezpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w CEK, o zatrzymaniu uprawnień lub zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu, przekazanych do CEK przez różne instytucje. W tym celu kierował pisemne wnioski o udostępnienie danych z CEK. W Wydziale Komunikacji Urzędu nie prowadzono ewidencji tych wniosków..

(dowód: akta kontroli, str. 486-487)

4.9. Akta ewidencyjne osób bez uprawnień, tj. określonych w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami⁶⁰, przechowywane były w szafach biurowych w dwóch pomieszczeniach zajmowanych przez Wydział Komunikacji w budynku Urzędu położonym w Opolu przy Placu Wolności. Zgodnie z wymogami określonymi w § 3 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia akta takich osób, były umieszczone w teczkach aktowych i przechowywane w sposób umożliwiający ich lokalizację na podstawie nazwiska i imienia oraz numeru PESEL.

(dowód: akta kontroli, str. 488)

4.10. W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 472 wtórniki prawa jazdy. W dwóch przypadkach nastąpił zwrot do Urzędu odzyskanego prawa jazdy przez osobę, która uzyskała wtórniki tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli, str. 489-490)

4.11. Wtórniki uprawnień do kierowania, w przypadkach zgłoszenia utraty prawa jazdy, wydawane były jedynie na podstawie złożonego oświadczenia o utracie dokumentu i po sprawdzeniu warunków do wydania wtórnika prawa jazdy na podstawie posiadanej dokumentacji w aktach ewidencyjnych kierowcy i danych w systemie Kierowca. Prezydent Opola (Wydział Komunikacji) nie weryfikował istnienia przeciwwskazań do wydania wtórnika dokumentu poprzez pozyskiwanie informacji od administratora CEK, ponieważ wymagałoby to pisemnego wniosku do CEK, a okres oczekiwania na odpowiedź wynosił około 1 miesiąca, podczas gdy dane do wtórnika powinny być przekazane w ciągu 2 dni roboczych. Za pomocą systemu teleinformatycznego Kierowca Urząd nie miał możliwości korzystania z danych zgromadzonych w CEK.

(dowód: akta kontroli, str. 492-494)

4.12. WORD w Opolu korzystał z systemu egzaminacyjnego opracowanego przez Państwową Wytwórnię Papierów Wartościowych.

4.13. W latach 2013-2014 (do dnia kontroli) Wojewoda Opolski nie prowadził w Urzędzie kontroli dotyczących wydawania praw jazdy oraz nadzoru nad kierującymi.

(dowód: akta kontroli, str. 495)

⁵⁹ Z uwagi na papierową formę otrzymywania przez Urząd danych, nie było możliwym rozliczenie realizacji obowiązku teletransmisji danych - jak to określa rozporządzenie w sprawie CEK - w wymiarze godzinowym (8 godzin), a jedynie z uwzględnieniem upływu dni.

⁶⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1005 ze zm.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. W 2013 r., po upływie od ponad 2 do 4 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania zostały wydane z upoważnienia Prezydenta Opola 4 decyzje⁶¹ o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami z tytułu orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, co naruszało przepis art. 35 ust. 1 i 3 Kpa, który nakazuje wydanie decyzji bez zbędnej zwłoki. W okresie od zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania do dnia wydania decyzji nie były podejmowane czynności wyjaśniające, które uzasadniałyby opóźnienie w wydaniu tych decyzji. Jak wyjaśniła kierownik Referatu Praw Jazdy *powyższe opóźnienia w wydawaniu decyzji były spowodowane bardzo dużym obciążeniem pracownika (który przygotowywał te decyzje, obecnie nie pracuje w Urzędzie) różnymi obowiązkami służbowymi wynikającymi z dużej ilości załatwianych spraw i ograniczonymi możliwościami kadrowymi. Na niedostatki kadrowe w Referacie, które uniemożliwiały terminową realizację zadań i powodowały bardzo duże obciążenia pracowników zadaniami zwracałam uwagę kierownictwu Wydziału już w latach poprzednich. Ponadto, w tym okresie miały miejsce absencje chorobowe pracowników.*

(dowód: akta kontroli, str. 476, 496 - 507)

2. Rozporządzenie w sprawie centralnej ewidencji kierowców zobowiązuje Prezydenta Opola do niezwłocznego przekazywania - poprzez teletransmisję - danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami do centralnej ewidencji kierowców⁶² w określonym zakresie i terminach. Dane te powinny być przekazywane niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 8 lub 24 godzin od ich uzyskania przez Urząd.

Kontrolowana jednostka nie posiadała bezpośredniego dostępu do CEK, dlatego też powyższe dane przekazywane były jedynie do systemu informatycznego Kierowca, a dopiero z tego systemu, przekazane przez Urząd dane trafiały do CEK, przy czym proces ten odbywał się bez udziału Urzędu.

Badanie po 20 losowo wybranych przypadków przekazywania przez Urząd danych do systemu Kierowca, które opisane zostały w poprzedniej części wystąpienia wykazało, że w żadnym z badanych 80 przypadków przekazanie danych nie nastąpiło w terminie określonym w ww. przepisach (w ciągu 8 godzin), natomiast w ciągu 24 godzin od uzyskania, tj. jeszcze w tym samym dniu, przekazano jedynie 13 danych⁶³.

Powyższe wynikało z faktu, że Urząd otrzymywał od innych podmiotów (np. policji, prokuratury) dane dotyczące uprawnień w formie papierowej, a nie elektronicznej. Dokumenty te najpierw trafiały do Kancelarii Ogólnej Urzędu, która dzieliła korespondencję dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. Korespondencja ta trafiała najczęściej do Wydziału Komunikacji po upływie od 1 do 3 dni. W samym Wydziale Komunikacji otrzymane dane, które należało przekazać poprzez teletransmisję do systemu Kierowca, zostały przekazywane bądź tego samego dnia (13 przypadków), bądź po upływie średnio od 1 do 7 dni (59 przypadków), przy czym odnotowano przypadki, że dane zostały przekazane po upływie więcej niż 14 dni (8 przypadków – a np. informacja o zatrzymaniu prawa jazdy kierowcy 1184/09 z 10.04.2013 r. została przekazana do systemu Kierowca po upływie ponad 3 miesięcy, tj. 24.07. 2013 r.).

Za terminowe wprowadzanie ww. danych do systemu Kierowca odpowiedzialne były 3 pracownice Referatu Praw Jazdy w Wydziale Komunikacji Urzędu, a obowiązek nadzoru nad przetwarzaniem danych w systemie informatycznym Kierowca był przypisany kierownikowi tego Referatu.

Kierownik Referatu Praw Jazdy wyjaśniła, że przyczynami niewyegzekwowania od podległych sobie pracowników terminowego wprowadzania danych do systemu Kierowca było: *bardzo duże obciążenie pracowników Referatu różnymi obowiązkami służbowymi wynikającymi z dużej ilości załatwianych spraw i ograniczonymi możliwościami kadrowymi. Na niedostatki kadrowe w Referacie, które uniemożliwiały terminową realizację tych zadań*

⁶¹ 5436/0309, 1198/09, 1566/08, 7358/04.

⁶² Dalej: CEK.

⁶³ Z uwagi na papierową formę otrzymywania przez Urząd danych, nie było możliwym rozliczenie realizacji obowiązku teletransmisji danych - jak to określa rozporządzenie w sprawie CEK - w wymiarze godzinowym (8 godzin), a jedynie z uwzględnieniem upływu dni.

i powodowały bardzo duże obciążenia pracowników zadaniami zwracałam uwagę kierownictwu Wydziału już w latach poprzednich. Ponadto, w tym okresie miały miejsce absencje chorobowe pracowników. Pragnę podkreślić, że w związku z wejściem w życie od 19 stycznia 2013 r. ustawy o kierujących pojazdami zwiększony został zakres zadań przypisanych Referatowi, które poprzednio były realizowane przez inne jednostki, np. przez policję i WORD. Niewątpliwie wpływ na stwierdzone – powstałe nieprawidłowości mają warunki pracy, w których realizacja zadań odbywa się niejednokrotnie równoległe z realizacją zadań związanych z bezpośrednią obsługą interesantów (licznych w ciągu danego dnia). Dodatkowo zwracam uwagę na to, że od 1 października 2013 r. został zwiększony znacznie mój zakres obowiązków o zadania dotyczące transportu drogowego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, uwarunkowania organizacyjno-kadrowe w Referacie Praw Jazdy, na które wskazała składająca wyjaśnienia, nie mogą stanowić okoliczności usprawiedliwiającej opóźnień we wprowadzaniu danych do systemu Kierowca, tym bardziej, że dane te (np. o osobach które utraciły uprawnienia do kierowania pojazdami) są istotne dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 482- 485, 508)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 o NIK, wnosi o:

Dokonanie analizy przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości oraz wdrożenie niezbędnych działań naprawczych, w celu:

- 1) Zapewnienia terminowej realizacji przyjętych Planów Kontroli OSK;
- 2) Niezwłocznego podejmowania przewidzianych obowiązującymi przepisami działań, w stosunku do przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów nauki jazdy niewywiązujących się z ustawowych obowiązków informacyjnych wobec organu nadzoru;
- 3) Zapewnienia skutecznego nadzoru nad terminowością prowadzenia postępowań w sprawie nadawania uprawnień do kierowania pojazdami lub orzekania o zakazie prowadzenia pojazdów;
- 4) Przekazywania danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami do centralnej ewidencji pojazdów w terminach określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie CEK.

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.

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 1 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

.....
podpis