



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-012-05/2014

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	Marek Dudek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90800 z dnia 18 sierpnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Namysłowie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Julian Kruszyński, Starosta Namysłowski ² (dowód: akta kontroli str. 114)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Starosta nie wywiązywał się z obowiązków dotyczących sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców⁴ w Powiecie Namysłowskim.

Pomimo określenia w rozdziale 8 (w art. 43-46) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *o kierujących pojazdami*⁵ zadań związanych z nadzorem nad OSK i ogłoszenia tej ustawy w Dzienniku Ustaw w dniu 12 lutego 2011 r., dopiero w trakcie kontroli NIK uszczegółowiono w tym zakresie regulacje wewnętrzne Starostwa.

W Wydziale Komunikacji i Transportu⁶ nie opracowano na 2013 r. projektu planu kontroli OSK i nie przedstawiono go do zatwierdzenia Staroście. Trzy kontrole OSK przeprowadzone w 2013 r. przez upoważnionych przez Starostę pracowników WK, nie były rzetelnie dokumentowane. W jednej z tych kontroli, w dwuosobowym zespole uczestniczyła osoba, która powinna polegać wyłączeniu z tych czynności, z uwagi na ryzyko występowania konfliktu interesów.

W Starostwie nie wdrożono również procedur zapewniających skuteczną weryfikację wykonywania przez instruktorów obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz posiadania ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora, wskutek czego aż 20 (47%) instruktorów nie spełniało wymagań wynikających z art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy *o kierujących pojazdami*. Jednocześnie w takich przypadkach Starosta nie wykonywał obowiązku

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej: OSK.

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 600 ze zm., dalej: *ustawa o kierujących pojazdami*.

⁶ Dalej: WK.

wynikającego z art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 ww. ustawy, tj. nie wydawał decyzji administracyjnych o skreśleniu tych instruktorów z prowadzonej przez siebie ewidencji.

Wskutek powyższych zaniechań, w jednym przypadku instruktor, który nie dopełnił ustawowego wymogu (co stanowić powinno podstawę do wydania przez Starostę decyzji o jego skreśleniu z ewidencji instruktorów), przeprowadził szkolenie siedmiu kandydatów na kierowców.

W Starostwie nie dokonywano również analiz zdawalności egzaminów przez osoby szkolone w poszczególnych OSK, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o *kierujących pojazdami*. Nie zainicjowano też współpracy z Policją oraz z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Opolu.

W przekazanym przez Starostę Wojewodzie Opolskiemu sprawozdaniu z realizacji zadań z ustawy o *kierujących pojazdami* w 2013 r. część danych była nierzetelna, co skutkowało złożeniem, w trakcie kontroli NIK, stosowanej korekty. Nieterminowo była przesyłana również część informacji w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami do Centralnej Ewidencji Kierowców (za pośrednictwem systemu informatycznego *Kierowca*).

Także i w sferze wydawania uprawnień do kierowania pojazdami stwierdzono liczne nieprawidłowości, które opisane zostały szczegółowo w wystąpieniu pokontrolnym.

Ustalono, że Starosta nie podejmował przewidzianych przepisami działań zmierzających do wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami w stosunku do osób, które nie wywiązały się z obowiązku przedstawienia w wymaganym czasie orzeczeń lekarskich i/lub orzeczeń psychologicznych o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami. Zaniechano także podjęcia, przewidzianych w przepisach ustawy o *kierujących pojazdami*, działań w stosunku osób, które pomimo skierowania, nie zgłosiły się we wskazanym terminie na egzamin państwowy, jak też nie dokonały zwrotu prawa jazdy, pomimo cofnięcia przez Starostę uprawnienia do kierowania pojazdami.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, w ocenie NIK, była niewłaściwa organizacja WK, w tym nadmierne obciążenie pracowników objętymi kontrolą zadaniami, jak też brak dostępu pracowników do szkoleń. Uniemożliwiało to prawidłową i terminową realizację tych zadań. Istotny wpływ na skalę stwierdzonych nieprawidłowości miał również ograniczony nadzór ze strony Naczelnika, Sekretarza Powiatu i Starosty.

Kontrola w zakresie prowadzenia i przechowywania akt ewidencyjnych osób bez uprawnień nie wykazała nieprawidłowości. Pozytywnie ocenić również należy fakt, że w trakcie kontroli NIK, Starosta i pracownicy WK realizujący kontrolowane zadania, we wszystkich możliwych przypadkach, podejmowali niezwłocznie działania mające na celu usunięcie skutków stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą⁷ w Starostwie obowiązywał Regulamin Organizacyjny nadany przez Radę Powiatu Namysłowskiego⁸, w którym m.in. ustalono dla WK następujące zadania: wydawanie, cofanie i przywracanie uprawnień do kierowania pojazdami; dokonywanie wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK; prowadzenie ewidencji instruktorów; sprawowanie nadzoru nad szkoleniem; przekazywanie danych do centralnej ewidencji kierowców; kierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji i badania lekarskie; zatrzymywanie praw jazdy. Regulamin ten nie obejmował niektórych szczegółowych zadań dotyczących nadzoru nad OSK, wynikających z przepisów ustawy o *kierujących pojazdami*, co opisano w dalszej części wystąpienia.

W ww. okresie w WK zatrudnionych było siedmiu pracowników, w tym Naczelnik i Zastępca Naczelnika. W zakresie czynności Naczelnika WK sporządzonym przez Sekretarza Powiatu w dniu 15 lipca 2013 r. i zatwierdzonym przez Starostę, a następnie przyjętym do stosowania w dniu 1 sierpnia 2013 r.⁹ nie ustalono niektórych zadań wprowadzonych w rozdziale 8 *Nadzór nad szkoleniem* (tj. w art. 43-46) ustawy o *kierujących pojazdami*, pomimo opublikowania tej ustawy w dniu 10 lutego 2011 r.¹⁰ W zakresach czynności pozostałych pracowników WK¹¹ również nie ustalono nowych zadań dotyczących nadzoru nad szkoleniem, uwzględniających przepisy ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 6-37, 38-43, 44-49, 50-64, 65-83)

1.2. Na rok 2013 nie został ustalony plan kontroli OSK¹². W grudniu tego roku przeprowadzone zostały jednak kontrole kompleksowe, którymi objęto wszystkie trzy działające na terenie powiatu OSK. Na 2014 r., zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców¹³, w WK opracowany został plan kontroli OSK, który w dniu 20 stycznia 2014 r. zatwierdził Starosta. W planie na 2014 r. przewidziano przeprowadzenie w listopadzie 2014 r. kontroli kompleksowej wszystkich trzech OSK działających na terenie powiatu. Do dnia kontroli NIK, plan ten nie był uzupełniany lub zmieniany.

W planie kontroli nie przewidziano przeprowadzenia kontroli OSK nr 00061606, którego działalność została zawieszona od 1 marca 2013 r. Według wyjaśnień Naczelnika WK wynikało to z uznania, że zawieszenie działalności nie powodowało obowiązku ujęcia w planie kontroli i kontrolowania takiego przedsiębiorcy. Pracownik ten wyjaśnił również, że opracowując projekt planu kontroli OSK na 2014 r., nie

⁷ Od 19 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r.

⁸ Uchwałą nr XX/174/2012 z 27 czerwca 2012 r. ze zm. Zmiana dokonana z dniem 24 kwietnia 2013 r. nie dotyczyła zadań WK.

⁹ Poprzednio obowiązywał zakres czynności przyjęty przez Naczelnika WK w dniu 15 kwietnia 2003 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 30, poz. 151.

¹¹ Bogdan T. – Naczelnik, zakres przyjęty 10 czerwca 2013 r., poprzedni z dnia 15 kwietnia 2003 r.; Danuta N. – podinspektor, zakres przyjęty w dniu 30 lipca 2013 r., poprzedni w dniu 1 marca 2007 r.; Bernarda B. – Inspektor, zakres przyjęty dnia 12 sierpnia 2013 r., poprzedni 3 stycznia 2006 r.; Danuta M. – Inspektor, zakres czynności przyjęty dnia 30 lipca 2013 r., poprzedni 27 grudnia 2005 r.; Anna S. – Inspektor (poprzednio do dnia 13 maja 2004 r. zastępca naczelnika), zakres przyjęty dnia 13 maja 2014 r., poprzedni 9 marca 2007 r.; Iwona K. – zastępca Naczelnika (od 13 maja 2014 r., poprzednio Inspektor i referent), zakres przyjęty 13 maja 2014 r., poprzedni 30 lipca 2013 r. i 4 stycznia 2004 r.; Anna C. podinspektor – zakres przyjęty 31 lipca 2013 r., poprzedni 7 kwietnia 2003 r.

¹² Informacja o kontrolach OSK na 2013 r. (niezatwierdzona przez Starostę) została wprowadzona w listopadzie 2013 r. do sieci intranetowej przez Naczelnika WK Starostwa w Portalu Starosty i nie była aktualizowana.

¹³ Dz. U. poz. 84, dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli OSK.

kierował się m.in. analizami statystycznymi za rok poprzedni, wskazującymi na możliwość występowania nieprawidłowości, gdyż liczba OSK była niewielka i do kontroli kompleksowych przewidywano wszystkie działające na terenie Powiatu Namysłowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 215-216, 677-678)

1.3. W 2013 r.¹⁴, na podstawie upoważnień wydanych przez Starostę zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*, pracownicy WK w zespołach dwuosobowych¹⁵ przeprowadzili trzy kontrole, (uznawane przez WK za kompleksowe) we wszystkich trzech działających OSK. Z każdej z tych kontroli został sporządzony protokół, zgodnie z wzorem ustalonym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia. Dokumentacja kontroli obejmowała jedynie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz protokoły kontroli. W aktach nie było m.in. informacji, do których przedkładania, na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy o kierujących pojazdami*, na potrzeby kontroli zobowiązane były OSK (wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*), jak też dowodów potwierdzających ustalenia zawarte w protokole. W trakcie kontroli nie przeprowadzono oględzin, np. w celu potwierdzenia dysponowania przez OSK pojazdami służącymi do prowadzenia nauki jazdy (pkt 4 wzoru protokołu kontroli OSK) i wskazanymi, zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 9 ww. ustawy, we wnioskach o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK.

Starosta wyjaśnił m.in.: *Upoważniłem do przeprowadzenia kontroli kompleksowych w grudniu 2013 r. w trzech OSK wydałem na wniosek Naczelnika WK, który – tak przypuszczałem – zaproponował odpowiednie osoby do wykonywania czynności kontrolnych w nadzorowanych przez mnie OSK.*

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 171-198, 201-207, 215-216, 256-266, 332-333)

1.4. W badanym okresie Starosta nie wydawał, na podstawie art. 45 ust. 1 *ustawy o kierujących pojazdami*, decyzji administracyjnych, o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, jak też nie dokonywał skreślenia przedsiębiorców z rejestru przedsiębiorców prowadzących taki ośrodek. W toku kontroli ustalono, że nie wystąpiła sytuacja uzasadniająca wydanie przez Starostę decyzji w takim zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 215-216, 314)

1.5. W prowadzonym w Wydziale Organizacyjnym Starostwa rejestrze skarg i wniosków odnotowano w badanym okresie dwie skargi (po jednej w 2013 r. i 2014 r.), z których żadna nie dotyczyła sposobu prowadzenia szkoleń przez ośrodek szkolenia kierowców. W sprawozdaniu z realizacji w 2013 r. zadań określonych w *ustawie o kierujących pojazdami*¹⁶, które przesłane zostało do Wojewody Opolskiego w dniu 21 lutego 2014 r. oraz 5 marca 2014 r. (dane uzupełniające) wykazano, zgodnie ze stanem faktycznym, że nie odnotowano skarg związanych z realizacją nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 110-113, 160-168)

1.6. W Starostwie nie było dowodów wskazujących, że w kontrolowanym okresie Starosta lub pracownicy WK przeprowadzali analizy w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w OSK funkcjonujących na terenie powiatu namysłowskiego, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt. 6 *ustawy o kierujących pojazdami*. Tym samym

¹⁴ W kontrolowanym przez NIK okresie, kontrole OSK przeprowadzono w 2013 r.

¹⁵ Pracownicy WK przeprowadzający kontrole posiadali następujące kwalifikacje: pierwszy – wykształcenie średnie rolnicze, a drugi – wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii produkcji żywności. W aktach osobowych tych pracowników nie było dokumentów potwierdzających odbycie szkolenia m.in. w zakresie nadzoru nad OSK i przeprowadzania kontroli w tym zakresie (Danuta M. – Inspektor WK uczestniczyła w szkoleniu pn. *Wzrost kompetencji kadry nadzoru nad OSK zorganizowanego przez WORD w Opolu w czerwcu 2011 r.*)

¹⁶ Sporządzonym w dniu 21 lutego 2014 r. przez Danutę M. – Inspektora WK.

w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, jak też w inny sposób (np. na tablicach ogłoszeń) nie zamieszczano informacji o wynikach takiej analizy.

Zgodnie z § 37 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach¹⁷, dyrektorzy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego przekazywali Staroście, w odniesieniu do instruktorów i podmiotów prowadzących szkolenie kandydatów na kierowców będących w ewidencji i rejestrze Starostwa, informacje o wynikach uzyskanych przez osoby egzaminowane¹⁸.

W kontrolowanym okresie, na terenie powiatu, zdawalność osób szkolonych przez poszczególnych instruktorów wyniosła dla egzaminu teoretycznego od 14% do 67%, a dla egzaminu praktycznego od 4% do 50%, natomiast zdawalność tych egzaminów, w odniesieniu do poszczególnych OSK, wyniosła dla egzaminu teoretycznego od 22% do 37%, a dla egzaminu praktycznego od 25% do 38%.

Średnia zdawalność w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Opolu¹⁹ w badanym okresie wyniosła: egzamin teoretyczny od 31% (I półrocze 2013 r.) do 33% (I półrocze 2014 r.), egzamin praktyczny od 28% (I półrocze 2013 r.) do 30% (II półrocze 2013 r.).

Pomimo posiadania powyższych informacji wskazujących na przypadki niskiej zdawalności osób szkolonych przez poszczególne OSK, jak i przez poszczególnych instruktorów, Starosta nie podejmował działań dla ustalenia przyczyn takiego stanu, m.in. w poprzez prowadzenie kontroli doraźnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-37, 128-159, 217-219, 223-290, 310-312, 323-325)

1.7. Starosta nie zawarł porozumienia z dyrektorem WORD w Opolu w sprawie udziału przedstawicieli tego ośrodka w kontroli działalności OSK, jak też nie nawiązał współpracy z właściwym komendantem 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, Starosta nie wykorzystał możliwości nawiązania współpracy, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ww. ustawy.

Komendant Powiatowy Policji w Namysłowie poinformował kontrolera, że nie prowadził statystyk dotyczących liczby samochodów i OSK poddanych kontroli przez podległych funkcjonariuszy, które mogłyby odzwierciedlać faktyczną liczbę przeprowadzonych kontroli oraz, że Starosta Namysłowski nie wystąpił o objęcie kontrolą drogową części praktycznej szkolenia, a tym samym nie było ustaleń dotyczących tych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 3, 257-258, 259-260, 292)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W terminie wynikającym z § 3 ust. 1 i 2 w związku z § 15 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, tj. do końca lutego 2013 r. w Starostwie nie został opracowany, a następnie zatwierdzony przez Starostę roczny plan kontroli na rok

¹⁷ Dz. U. poz. 995 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie egzaminowania.

¹⁸ Informacje w wymienionym zakresie zostały przekazane przez WORD w Opolu w formie papierowej za II półrocze 2013 r., natomiast za I półrocza 2013 r. i 2014 r. przesłano za pośrednictwem poczty elektronicznej i stanowiły z tego okresu 94 % wyników egzaminów o uzyskanych przez osoby egzaminowane z części teoretycznej oraz 90 % z części praktycznej. Informacje w takim samym zakresie przesyłane były również przez inne wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, tj. za I półrocze 2013 r.: Gorzowie Wielkopolskim, Sieradzu i Wałbrzychu; za II półrocze 2013 r.: Rzeszowie, Kaliszu, Sieradzu, Katowicach oraz w Bielski Białej; za I półrocze 2014 r.: Katowicach i Wałbrzychu.

¹⁹ Dalej: WORD Opole.

2013²⁰. Przygotowania projektu takiego planu należało do zadań Naczelnika WK²¹, który w tej sprawie wyjaśnił, że: *Nieopracowanie planu kontroli OSK na 2013 r. w terminie do końca lutego 2013 r. wynikało z przeoczenia tego obowiązku, natomiast wprowadzenie przez pracownika WK do Portalu Starosty projektu planu kontroli uważałem za spełnienie wymogów rozporządzenia w sprawie kontroli. Dzisiaj uważam, że było to błędne.*

Starosta wyjaśnił, że przyczyną nieustalenia i niezatwierdzenia na 2013 r. planu kontroli OSK było nieprzedłożenie przez Naczelnika WK planu kontroli. Ponadto przyznał, że brak przedstawienia planu kontroli do zatwierdzenia wynikał z niedokładnej analizy przepisów rozporządzenia w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str.38-43, 169, 215-216, 257-258, 332-333)

2. Jedną, spośród trzech kontroli przeprowadzonych w 2013 r. tj. kontrolę przeprowadzoną w dniu 16 grudnia 2013 r. w OSK prowadzoną przez Polski Związek Motorowy Okręgowy Zespół Działalności Gospodarczej w Namysłowie Spółka z o.o. (PZMot w Namysłowie), jako członek dwuosobowego zespołu, prowadziła Danuta M. – inspektor w WK²², będąca żoną instruktora (nr ONA 0017) zatrudnionego w kontrolowanym OSK.

Zgodnie z art. 24 § 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²³, pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie swego małżonka. W myśl natomiast § 8 i 9 zarządzenia Starosty nr 27/09/2012 z dnia 3 września 2012 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Namysłowie, *pracownik nie dopuszcza do powstania konfliktu interesów między interesem publicznym a prywatnym oraz w przypadku wątpliwości, co do możliwości naruszenia zasady bezstronności przy wykonywaniu czynności służbowych, pracownik powinien wyłączyć się od załatwiania sprawy.*

W powyższej sprawie Naczelnik WK wyjaśnił m.in.: *Przygotowując projekty upoważnień do kontroli OSK dla zespołu kontrolnego do kontroli OSK Polskiego Związku Motorowego dla pracowników WK Danuty M. – inspektora, upoważnienie nr OR.077.146.2013 z dnia 12 grudnia 2013 r. wiedziałem, że w przewidzianym do kontroli tym OSK zatrudniony był wcześniej, jako instruktor, jej mąż (Józef M., nr ewidencyjny ONA 0017). Nie wiedziałem jednak, czy zatrudniony był on w okresie, kiedy przewidywana była kontrola tego OSK w 2013 r., a sytuacji tej nie sprawdzałem. Danuta M. nie poinformowała mnie, że w OSK PZMot w Namysłowie zatrudniony był, także w okresie kontrolowanym, jej mąż – J. M. Sporządzone protokoły kontroli z 2013 r. OSK przeglądałem i nie miałem wątpliwości co do ich rzetelności i zawartości merytorycznej.*

Bernarda B. – inspektor w WK, przeprowadzająca wspólnie z Danutą M w dniu 16 grudnia 2013 r. kontrolę w ww. OSK wyjaśniła m.in.: *Przygotowując się do kontroli ośrodka szkolenia kierowców PZMot w Namysłowie razem z Danutą M. wiedziałam, że w ośrodku tym jest zatrudnionym jej mąż, gdyż wynikało to m.in. z ewidencji instruktorów prowadzonej w WK. W tym zakresie nie powiadomiłam naczelnika WK, gdyż uznałam, że on taką wiedzę także posiada.*

²⁰ Informacja w zakresie kontroli OSK zostały wprowadzone w listopadzie 2013 r. do sieci intranetowej (wewnętrznej) Starostwa w Portalu Starosty.

²¹ Obowiązek obejmujący zapewnienie terminowego i zgodnego z prawem prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawach administracji publicznej należących do właściwości Wydziału zawarto w § 23 pkt 5 dotyczącym podstawowych zadań naczelników wydziałów.

²² Osoba ta od dnia 24 czerwca 2014 r. przebywała na zwolnieniu lekarskim, a pracownikiem kontrolowanej jednostki była do 31 sierpnia 2014 r.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Starosta wyjaśnił natomiast: *Nieznany mi był fakt, że J. M. (mąż Pani Danuty M. inspektora WK) jest zatrudniony w OSK – PZMot w Namysłowie. Informacji w tym zakresie także nie miałem od Naczelnika WK. ani innych pracowników tego Wydziału, w tym Danuty M.*

Zdaniem NIK, prowadzenie kontroli przez zespół kontrolny, w składzie którego osobą kontrolującą była małżonka pracownika kontrolowanej jednostki, powodowało powstanie konfliktu interesów, stwarzającego istotne ryzyko ograniczenia skuteczności nadzoru sprawowanego przez Starostę, wskutek zaniechania identyfikacji, a następnie wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości w działalności ww. OSK.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-83, 93-107, 188-216, 220-221, 257-258, 332-333)

3. Ustalenia kontroli prowadzonych w OSK nie były rzetelnie dokumentowane. W aktach kontroli nie było np. protokołów oględzin, mających na celu weryfikację dysponowania przez OSK pojazdami niezbędnymi do prowadzenia nauki jazdy, które zostały wykazane Staroście przez przedsiębiorców, zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 9 ustawy o *kierujących pojazdami*, na potrzeby dokonania wpisu w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK. Przeprowadzanie takich oględzin, jak również ich dokumentowanie w formie stosownego protokołu przewiduje § 11 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. W aktach dotyczących kontroli OSK nie były zamieszczane również żadne inne dowody, o których mowa w § 9 ww. rozporządzenia, potwierdzające ustalenia opisane w protokołach. W zakresie kontroli OSK Starosta nie współpracował z wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego, o której to współpracy jest mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*. W ocenie NIK, z uwagi na ograniczenia kadrowe oraz znaczne obciążenie pracą, tj. okoliczności wskazywane wielokrotnie w wyjaśnieniach składanych w trakcie niniejszej kontroli przez Starostę, jak i pracowników Starostwa, brak takiej współpracy mógł negatywnie wpływać na rzetelność prowadzonych kontroli.

Bernarda B. – inspektor w WK, członek dwuosobowego zespołu kontrolnego przeprowadzającego kontrole kompleksowe w OSK, wyjaśniła m.in.: *Ustalenia kontroli podane były wyłącznie w jednym dokumencie z kontroli, tj. w protokole kontroli ośrodka szkolenia kierowców Polskiego Związku Motorowego w Namysłowie. Podane w tym protokole ustalenia wynikały ze stwierdzonego w tej kontroli stanu faktycznego, a ja uczestniczyłam we wszystkich poszczególnych czynnościach wykazanych w tym protokole wspólnie z Danutą M. W postępowaniu kontrolnym, w celu ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów albo przebiegu określonych czynności, nie były przeprowadzane oględziny, gdyż uważałam (także Danuta M.), że nie były one konieczne. W przypadku oględzin, brak konieczności ich przeprowadzenia stwierdziłam także w dwóch pozostałych kontrolach kompleksowych przeprowadzonych w dniu 17 grudnia 2013 r. w Namysłowskiej Szkole Jazdy Renoma oraz w dniu 20 grudnia 2013 r. w Szkole Kierowców J. Car w Namysłowie. We wszystkich tych kontrolach żaden z kontrolowanych przez nas ośrodków szkolenia kierowców nie przedłożył nam do celów kontroli informacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, tj. w zakresie określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie kontroli ośrodków szkolenia. Dokumentu tego nie żądałyśmy, a wykonując czynności kontrolne korzystałyśmy z innych przekazywanych nam na bieżąco dokumentów. Od dnia obowiązywania ustawy o kierujących (19 stycznia 2013 r.) do dnia złożenia niniejszych wyjaśnień²⁴, nie*

²⁴ 26 sierpnia 2014 r.

dokonywałam żadnych analiz związanych z realizacją przez ośrodki szkolenia kierowców nałożonych na nie zadań, które można wykorzystać m.in. w ramach nadzoru nad szkoleniem i kontroli tych ośrodków. Ze względu na bardzo dużo obowiązków służbowych, nie miałam możliwości przygotować się do kontroli OSK w sposób rzetelny. Także przeprowadzając kontrole w OSK, czas przeznaczony na kontrolę w każdej jednostce był bardzo ograniczony, gdyż innych zadań do wykonania w Wydziale miałam bardzo dużo.

Naczelnik WK wyjaśnił natomiast m.in., że: Sporządzone protokoły kontroli z 2013 r. OSK przeglądałem i nie miałem wątpliwości, co do ich rzetelności i zawartości merytorycznej. Mój nadzór nad przeprowadzonymi w 2013 r. kontrolami kompleksowymi OSK obejmował ogólne sprawdzenie sporządzanych protokołów z tych kontroli. W tamtym okresie nie miałem uwag do treści zapisów w tych protokołach. Na brak przeprowadzenia w tych kontrolach oględzin ustalających stan faktyczny obiektów lub pojazdów albo przebiegu określonych czynności, w szczególności pojazdów – nie zwróciłem w tamtym czasie uwagi, choć dzisiaj zdaję sobie sprawę, że jest to istotny brak przeprowadzonych kontroli. Na brak załącznika nr 2 we wszystkich tych protokołach kontroli (dokumentacji kontrolnej), o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców nie zwróciłem uwagi, było to moje przeoczenie. W zakresie prowadzonego nadzoru nad kontrolami ośrodków szkolenia kierowców, zbyt mało uwagi i czasu poświęciłem kontrolnym oraz poświęciłem w tym zakresie zbyt mało uwagi i czasu. Naczelnik WK wyjaśnił również m.in., że: w związku z tym, że informacje z art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami były przekazywane przez OSK na bieżąco w formie papierowej lub elektronicznej do tego organu, dlatego też w dniu kontroli nie żądano tych informacji. To czy dany kontrolowany OSK dysponował pojazdami przystosowanymi do nauki jazdy wykorzystywanymi do prowadzenia szkolenia zostało zweryfikowane na podstawie posiadanych przez nas dokumentów. Niedokonanie sprawdzenia stanu ilościowego pojazdów wynikało z niedopatrzania tego obowiązku przez kontrolujących.

Starosta w swoich wyjaśnieniach stwierdził, że: Nie znany był mi fakt przeoczenia przez kontrolujących sprawdzenia stanu ilościowego pojazdów i porównania go z informacjami przedłożonymi przez przedsiębiorców prowadzących te OSK.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 84-92, 171-198, 220-221, 222, 257-260, 332-333)

4. Pomimo, że Starosta dysponował informacjami przekazywanymi w okresach półrocznych przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego o poziomie zdawalności osób szkolnych przez poszczególnych instruktorów (zdawalność z egzaminu teoretycznego od 14% do 67 %, a z egzaminu praktycznego od 4% do 50%), oraz wynikach egzaminów uzyskujących przez kandydatów na kierowców z poszczególnych OSK (zdawalność z egzaminu teoretycznego od 22% do 37%, a z egzaminu praktycznego od 25% do 38%), to w ramach przysługujących kompetencji nadzorczych, nie zobowiązał pracowników WK do przeprowadzenia dodatkowych kontroli doraźnych w OSK, mających na celu wyjaśnienie przyczyn występowania znacznych rozbieżności pomiędzy wskaźnikami zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 46 ust. 1 pkt. 6 lit a ustawy o kierujących pojazdami nie została sporządzona analiza w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku, a tym samym jej wyniki nie zostały podane do publicznej wiadomości.

Powyższe zaniechanie ograniczyło istotnie możliwość dokonania przez kandydatów na kierowców, racjonalnego (najkorzystniejszego z punktu widzenia wyników kształcenia) wyboru OSK, spośród ośrodków nadzorowanych przez Starostę.

W powyższej sprawie Naczelnik WK wyjaśnił m.in.: *W latach 2013-2014 nie przeprowadzano analiz pracy OSK i zdawalności ich kandydatów na kierowców, dane w tym zakresie nie były publikowane w internecie ani w innej formie. Dane te nie były także wykorzystane do planowania i przeprowadzania kontroli ośrodków szkolenia kierowców. Powyższe wynikało głównie z braków kadrowych w kierowanym przez mnie WK oraz długotrwałą nieobecnością jednego pracownika (urlop macierzyński i wychowawczy) oraz drugiego przebywającego na częstych, wielotygodniowych, chorobowych. Zmiany organizacyjne w WK wśród obecnych pracowników, nie dawały oczekiwanych efektów. Kilkakrotnie rozmawiałem w tej sprawie z Sekretarzem, który wskazywał na brak możliwości zastępstwa przygotowanego merytorycznie do pracy w WK pracownika. Do pomocy przy wykonywaniu prac pomocniczych zatrudniany był stażysta. Podjąłem już wstępne działania organizacyjne w celu prowadzenia analiz oraz ich przetwarzania i wykorzystania w zakresie sprawowanego nadzoru Starosty nad szkoleniem. Ponadto Naczelnik WK wyjaśnił: Przyczynami nieprzygotowania przeze mnie lub pracowników kierowanego WK materiałów z analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK nadzorowanych przez Starostę Namysłowskiego oraz skarg złożonych na dany OSK i podawania tych danych do publicznej wiadomości (np. na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa) wynikało z przeoczenia przez mnie tego obowiązku oraz z ograniczonego składu osobowego kierowanego przez mnie WK. Wstępnie uzgodniłem z informatykami Starostwa sposób przygotowania i umieszczenia na stronie BIP informacji w zakresie zdawalności w OSK.*

W swoich wyjaśnieniach Starosta również, jako główny powód ww. nieprawidłowości wskazał ograniczenia kadrowe. Ponadto wyjaśnił, że podjął już wstępne działania organizacyjne w celu prowadzenia analiz oraz ich przetwarzania i wykorzystania w zakresie sprawowanego nadzoru nad szkoleniem.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 71-83, 128-159, 217-290, 310-312, 323-327, 332-333)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomimo wejścia w życie w dniu 19 stycznia 2013 r. ustawy o *kierujących pojazdami*, w regulacjach wewnętrznych Starostwa nie ujęto nowych zadań Starosty związanych z nadzorem nad OSK, a wynikających z przepisów tej ustawy. Pomimo prawie dwuletniego okresu *vacatio legis* ww. ustawy, działania dostosowujące Regulamin organizacyjny Starostwa do tej ustawy podjęto dopiero w trakcie kontroli NIK. Stosownych zmian nie wprowadzono również do zakresów obowiązków pracowników WK.

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 5 Regulaminu organizacyjnego Starostwa, do zadań Sekretarza Powiatu należało m.in. koordynowanie prac związanych z opracowywaniem projektów aktów regulujących strukturę i zasady działania Starostwa i jego komórek organizacyjnych. Naczelnikowi WK (zadania naczelników wydziałów – § 23 pkt 1 i 4 Regulaminu organizacyjnego) przypisano natomiast m.in. nadzorowanie wykonywania zadań kierowanego wydziału wynikających z przepisów prawa, zarządzeń, poleceń starosty, uchwał rady i Zarządu oraz *przygotowywanie pod względem merytorycznym projektów aktów prawnych Starosty, Zarządu, Rady i jej Komisji*, a także (§ 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) *proponowanie indywidualnych zakresów czynności pracowników Wydziału*.

W powyższej sprawie Naczelnik WK wyjaśnił, że: *Niewystąpienie z projektem zmian w Regulaminie organizacyjnym związanych z nowymi zadaniami wynikającymi z ustawy o kierujących wynikało z przeoczenia tego obowiązku. Podobnie było z brakiem wystąpienia przeze mnie o zmiany w zakresach czynności pracowników kierowanego przez mnie Wydziału. Niezwłocznie podejmę działania w celu*

opracowania stosownych zmian do Regulaminu organizacyjnym oraz wprowadzenia zmiany – nowych zadań – w zakresach czynności pracowników Wydziału.

Sekretarz Powiatu wyjaśnił natomiast, że: *powyższy brak wynikał z nieprzedłożenia odpowiedniego projektu przez Naczelnika WK.*

W dniu 30 września 2014 r. Starosta przedłożył kontrolerowi uchwałę nr XL/336/2014 Rady Powiatu Namysłowskiego z dnia 24 września 2014 r., którą dokonano zmian w Regulaminie organizacyjnym Starostwa, w tym m.in. w zakresie zadań WK, obejmujących zadania w zakresie wszystkich obowiązków i uprawnień wynikających z ustawy *kierujących pojazdami*, *Prawa o ruchu drogowym* oraz innych zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa merytorycznie związanych z zadaniami WK.

W dniu 6 października 2014 r. Naczelnik WK przedstawił kontrolerowi zakresy czynności przyjęte przez dwóch pracowników WK, którym m.in. ustalono i uszczegółowiono wszystkie zadania wynikające z ustawy *kierujących pojazdami*.

Zdaniem NIK, brak wprowadzenia do regulacji wewnętrznych szczegółowych zadań wynikających z przepisów ustawy *o kierujących pojazdami*, mógł znacznie przyczynić się do powstania nieprawidłowości w sprawowaniu przez Starostę nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdem.

(dowód: akta kontroli str. 6-37, 38-64, 65-83, 215-215, 257-258, 329, 332-333, 637-639, 704-711)

2. Starosta nie wykorzystał możliwości nawiązania współpracy z WORD w Opolu oraz z Policją, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy *o kierujących pojazdami*. Zdaniem NIK zaniechanie to skutkowało ograniczeniem skuteczności nadzoru nad szkoleniem osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami prowadzonym przez OSK. Również i brak sformalizowanej współpracy, zapewniającej przepływ informacji dotyczących ewentualnych nieprawidłowości stwierdzanych przez funkcjonariuszy Policji²⁵ dokonujących kontroli pojazdów „L” w trakcie prowadzonego praktycznego szkolenia kandydatów na kierowców, ograniczała skuteczność sprawowanego przez Starostę nadzoru.

Naczelnik WK wyjaśnił, że przyczyną nieprzedstawienia Staroście Namysłowskiemu wniosku zawarcia ww. porozumień było *m.in. znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi, a dodatkowo ograniczony skład osobowy wydziału*. Zadeklarował też przygotowanie (we współpracy z radcą prawnym) i przedstawienie Staroście *projektu współpracy z WORD i Komendantem Powiatowym Policji*.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku zawarcia ww. porozumień było nieprzedłożenie przez Naczelnika WK *propozycji zawarcia takiego porozumienia* oraz zadeklarował podjęcie działań w celu nawiązania takiej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 257-258, 259-260, 326-327, 332-333, 698-699)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

²⁵ Posiadających na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) uprawnienia do zatrzymywania pojazdów i kontroli ruchu drogowego.

2. Prowadzenie rejestrów i ewidencji

2.1. W WK prowadzony był odrębnie rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK w formie zbroszurowanej, w którym przed dniem 19 stycznia 2013 r. wpisanych było siedmiu przedsiębiorców.

Pięciu z nich, do dnia 19 kwietnia 2013 r., tj. w terminie wskazanym w art. 128 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami*, złożyło do Starostwa informacje, które zawierały dane wskazane w art. 28 ust. 4 pkt 5, 8 i 9 tej ustawy. Jeden z tych przedsiębiorców²⁶ w dniu 29 listopada 2013 r., w związku z rezygnacją prowadzenia OSK, złożył wniosek o wykreślenie z ewidencji. Pozostałych dwóch przedsiębiorców²⁷, wnioski o wykreślenie z ewidencji złożyło jeszcze przed dniem 19 kwietnia 2013 r. W kontrolowanym okresie Starostwa nie wydawał decyzji o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę OSK, o której mowa w art. 45 ustawy o *kierujących pojazdami*.

Według stanu na dzień zakończenia kontroli, w rejestrze wpisanych było czterech przedsiębiorców prowadzących OSK, przy czym jeden z nich²⁸ w dniu 1 marca 2013 r. złożył wniosek dotyczący zawieszenia prowadzenia działalności. Tym samym w Powiecie Namysłowskim szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami prowadziły trzy OSK.

Rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK nie zawierał danych wskazanych w art. 28 ust. 4 pkt 4, 6 i 9 ustawy o *kierujących pojazdami*, o czym mowa w dalszej części wystąpienia.

W dokumentacji Starostwa znajdowały się 23 pisemne informacje od starostów z innych powiatów o przedsiębiorcach prowadzących ośrodki szkolenia kierowców wykreślonych z rejestrów prowadzonych przez tych starostów²⁹.

W Starostwie nie było dowodów wskazujących, że Starosta informował innych starostów o przypadkach wykreślenia przedsiębiorców prowadzących OSK z rejestru działalności regulowanej prowadzonego w Starostwie.

Naczelnik WK wyjaśniał, że *informacje o wykreśleniu z OSK nie były przekazywane w żadnej formie innym starostom, gdyż według mojej wiedzy nie wynika to z przepisów prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 314, 334-340, 375, 376-380)

2.2. W WK prowadzono oddzielnie odrębną ewidencję instruktorów oraz ewidencję wykładowców w formie zbroszurowanej. Przed dniem 19 stycznia 2013 r. do ewidencji instruktorów wpisano 46 osób (ostatni wpisany w dniu 4 stycznia 2013 r.), a ewidencja wykładowców nie zawierała żadnych wpisów (pierwszego i jedynego wpisu dokonano 4 grudnia 2013 r.).

W wymaganym ustawowo terminie, Starosta nie wezwał ww. instruktorów do przedłożenia danych aktualizacyjnych, o których mowa w art. 130 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*. Żaden z instruktorów z własnej inicjatywy nie przedłożył Staroście takich danych.

W okresie od 19 stycznia 2013 r. do dnia 30 czerwca 2014 r., z ewidencji instruktorów, w związku z upływem okresu ważności badań lekarskich i badań psychologicznych, na podstawie decyzji Starosty wykreślone zostały cztery osoby. Łącznie na dzień kontroli NIK w ewidencji ujęto 43 instruktorów (z których jeden

²⁶ Nr ewidencyjny 00121616.

²⁷ Nr ewidencyjny 00101616 oraz nr ewidencyjny 00111616.

²⁸ Nr ewidencyjny 00061616.

²⁹ W 2013 r. informacji takich, od różnych Starostów, było 8, natomiast w I półroczu 2014 r. wpłynęło ich 15, które wpływały za pośrednictwem Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego od starostów z województwa opolskiego i innych województw. Pismem z dnia 26 czerwca 2014 r. dyrektor Instytutu Transportu Samochodowego w Warszawie poinformował Starostę, że z dniem 1 lipca 2014 r. w związku z brakiem podstawy prawnej, zaprzestaje prowadzenia centralnych ewidencji: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców oraz instruktorów.

został wpisany 4 stycznia 2014 r.). Ewidencja instruktorów nie została dostosowana do wymogów ustalonych w art. 33 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami* po jej wejściu w życie, co opisano w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 93-107, 108-109, 293-308, 315-319)

2.3. W rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK nie ujawniono niektórych danych dotyczących wszystkich trzech OSK, wskazanych w art. 28 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*. Stwierdzone braki dotyczyły: numeru identyfikacji statystycznej REGON (o ile podmiot taki numer posiada), zakresu prowadzonego szkolenia oraz danych określających posiadany tytuł prawny do obiektów wykorzystywanych w trakcie szkolenia, a także numerów rejestracyjnych pojazdów, którymi prowadzono praktyczną naukę jazdy.

Żaden z przedsiębiorców nie występował do Starosty o wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o *kierujących pojazdami*.

W badanym okresie dwóch przedsiębiorców prowadzących OSK przedłożyło Staroście łącznie osiem wniosków dotyczących zmian danych odnoszących się do prowadzonej działalności (m.in. w zakresie tytułów prawnych do obiektów, pomieszczeń biurowych, sal wykładowych i placów manewrowych oraz okresów dysponowania tą infrastrukturą, numerów rejestracyjnych pojazdów), które zgodnie z art. 28 ust. 7 ustawy o *kierujących pojazdami*, powinny być ujawnione w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK. W żadnym z tych przypadków dane te nie zostały ujęte w ww. rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 84-92, 257-258, 259-260, 334-340, 341, 342-352)

2.4. Ewidencja instruktorów nie zawierała niektórych danych wymaganych art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o *kierujących pojazdami*. Ewidencja ta, w przypadku dwóch instruktorów, którzy zawiadomili Starostę o zmianie danych ujawnianych w tej ewidencji³⁰, nie była aktualizowana.

Nie wystąpiły przypadki dokonania ponownego wpisu do ww. ewidencji osób skreślonych przed upływem dwóch lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu z ewidencji stała się ostateczna (art. 46 ust. 5 ustawy o *kierujących pojazdami*).

Spośród wpisanych do ewidencji 43 instruktorów:

- 20 (47%) nie przedstawiło Staroście zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w roku ubiegłym (tj. w 2013 r.) w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*,
- 7 (16%) nie przedstawiło Staroście ważnych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych o braku przeciwwskazań zdrowotnych/psychologicznych do wykonywania czynności instruktora, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ww. ustawy³¹.

W żadnym z wymienionych przypadków Starosta nie wszczął postępowań administracyjnych oraz nie skreślił instruktorów z ewidencji w trybie określonym w art. 46 ust. 1 pkt 2 lub 3 ustawy o *kierujących pojazdami*.

Powyższe wskazuje, że Starosta, w ramach uprawnień nadzorczych nie zapewnił wdrożenia procedur umożliwiających skuteczną weryfikację wykonywania przez instruktorów obowiązków, jak też spełniania ustawowych wymagań.

Jak wskazano powyżej, prowadzona w Starostwie ewidencja wykładowców zawierała jeden wpis, który dokonany został w dniu 4 grudnia 2013 r. Zawierał on dane wynikające z treści art. 38 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami*.

³⁰ Dane dotyczące adresów zamieszkania.

³¹ Osoby te jednocześnie nie przedstawiły Staroście zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w roku ubiegłym tych osób 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*.

W dokumentacji Starostwa znajdowały się pisemne informacje, przekazane starostów innych powiatów, o instruktorach i wykładowcach wykreślonych z ewidencji prowadzonych przez te organy³². Brak było natomiast dowodów wskazujących, że Starosta informował innych starostów o przypadkach skreśleń instruktorów lub wykładowców z ewidencji prowadzonej w Starostwie.

Naczelnik WK wyjaśniał: *informacje o wykreśleniu z ewidencji instruktorów lub wykładowców nie była przekazywana w żadnej formie innym starostom, gdyż według mojej wiedzy – nie wynika to z przepisów prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 93-107, 108, 315-319, 353-354, 356-364, 370-374,375)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Starosta prowadził rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK, który nie zawierał następujących danych wymaganych art. 28 ust. 4 pkt 4, 6 i 9 ustawy o *kierujących pojazdami*: numeru identyfikacji statystycznej REGON, zakresu prowadzonego szkolenia, danych określających tytuł prawny i okres, w którym podmiot wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK, uprawniony był do korzystania z infrastruktury będącej podstawą prowadzenia OSK, numerów rejestracyjnych pojazdów, którymi prowadzona jest nauka jazdy.

Bernarda B. – inspektor w WK, odpowiedzialna m.in. za sprawowanie nadzoru nad szkoleniami, w tym za kontrole dokumentacji w tym zakresie³³ wyjaśniła: *Przyczyną prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK, która nie zawierała wszystkich wymaganych danych był brak czasu oraz znaczne obciążenie innymi, również ważnymi obowiązkami. O powyższych problemach informowałam wielokrotnie ustnie Naczelnika Wydziału.*

Naczelnik WK wyjaśnił m.in.: *powyższe wynikało głównie z braków kadrowych (duża absencja chorobowa Danuty M.), nałożenia wielu zadań WK do realizacji przez pracowników, szczególnie przez Bernardę B. Obecnie jesteśmy w trakcie zakładania aktualnej, pełnej ewidencji OSK. Ponadto stwierdził, że: Weryfikacja danych ujawnionych w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK, ze względu na ograniczenia kadrowe nie była dokonywana systematycznie, a wyłącznie w ograniczonym zakresie.*

W dniu 7 października 2014 r. Starosta przedłożył kontrolerowi rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców w Powiecie Namysłowskim, w którym zawarto wszystkie dane wymagane przepisami art. 28 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-92, 257-260, 314, 326-328, 332-333, 341-352, 717-724)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 7 ustawy o *kierujących pojazdami*, Starosta nie wprowadzał do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK zmian danych rejestrowych, o których informowali przedsiębiorcy. Łącznie dwóch przedsiębiorców złożyło osiem takich wniosków, tj. pięć wniosków dotyczących danych OSK nr 00071616: z 31 stycznia i 27 maja 2013 r., z 31 stycznia i 12 maja 2014 r., a jeden bez daty oraz dwa wnioski dotyczące danych OSK nr 00031616 (z 18 czerwca i 16 grudnia 2013 r.). Wnioski te odnosiły się m.in. do infrastruktury posiadanej przez przedsiębiorców prowadzących OSK.

³² W 2013 r. informacji takich nie było, natomiast w I półroczu 2014 r. wpłynęło ich 11 za pośrednictwem Wojewody Opolskiego i dotyczyły instruktorów skreślonych przez Starostę Prudnickiego.

³³ Zakres czynności przyjęty 12 sierpnia 2013 r. cz. II, pkt 6-8 (poprzednio, od dnia 3 stycznia 2006 r. cz. II pkt 9 i 10 zakresu czynności).

Prowadząca rejestr przedsiębiorców Bernarda B. – inspektor w WK wyjaśniła, że przyczyną powyższych nieprawidłowości było *przeoczenie tego obowiązku, spowodowanie głównie wykonywaniem innych czynności w WK.*

Naczelnik WK wyjaśnił m.in., że *weryfikacja danych ujawnionych w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK, ze względu na ograniczenia kadrowe nie była dokonywana systematycznie, a wyłącznie w ograniczonym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 84-92, 257-258, 259-260, 328, 341, 342-352, 355)

3. W prowadzonej przez Starostę ewidencji instruktorów, nie zamieszczono następujących danych wymaganych w art. 33 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami*: numeru PESEL; wynikających z ukończonego kursu i zakresu złożonego egzaminu poszczególnych rodzajów uprawnień, w zakresie których może prowadzić szkolenie oraz daty ich uzyskania; numeru ewidencyjnego OSK lub numeru ewidencyjnego innego podmiotu, w którym instruktor prowadzi szkolenie; daty ważności legitymacji.

Bernarda B. – inspektor w WK, odpowiedzialna m.in. za prowadzenie ewidencji instruktorów wyjaśniła: *Przyczyną prowadzenia ewidencji instruktorów, która nie zawierała wymaganych danych był brak czasu oraz znaczne obciążenie innymi, również ważnymi obowiązkami. O powyższych problemach informowałam wielokrotnie ustnie Naczelnika WK.*

Naczelnik WK wyjaśnił m.in., że wynikało to z *ograniczeń kadrowych (duża absencja chorobowa Danuty M.) i dużego obciążenia innymi zadaniami nałożonymi na kierowany przez mnie WK. Aktualna ewidencja instruktorów zostanie założona po przeprowadzeniu weryfikacji wszystkich instruktorów.*

Starosta w swoich wyjaśnieniach również wskazywał na ograniczenia kadrowe. Stwierdził ponadto, że polecił Naczelnikowi WK *podjęcie działań w celu zaktualizowania danych niezbędnych do prawidłowej ewidencji instruktorów, który poinformował mnie, że od dnia 4 września 2014 r. rozpoczęto weryfikację wszystkich instruktorów OSK.*

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 93-107, 257-260, 315-319, 326-328, 332-333)

4. Starosta, pomimo obowiązku ustalonego w art. 130 ust. 4 ustawy o *kierujących pojazdami*, nie wezwał w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy żadnego z 46 wpisanych do ewidencji instruktorów, do przesłania danych aktualizacyjnych. W związku z powyższym, prowadzona w WK ewidencja instruktorów nie została dostosowana do wymogów ustalonych w art. 33 ust. 3 tej ustawy.

Bernarda B. – inspektor w WK, odpowiedzialna m.in. za prowadzenie ewidencji instruktorów wyjaśniła: *Przyczyną niewysłania wezwań do wszystkich 46 instruktorów w celu przesłania przez nich danych aktualizacyjnych były ograniczenia czasowe oraz znaczne obciążenie innymi, również ważnymi obowiązkami. O powyższych problemach informowałam wielokrotnie ustnie Naczelnika Wydziału.*

Naczelnik WK wyjaśnił m.in.: *powyższe wynikało z ograniczeń kadrowych (duża absencja chorobowa Danuty M.) i dużego obciążenia innymi zadaniami nałożonymi na kierowany przez mnie WK. Aktualna ewidencja instruktorów zostanie założona po przeprowadzeniu weryfikacji wszystkich instruktorów.*

Starosta, jako przyczyny wymienionych nieprawidłowości wskazał także na ograniczenia kadrowe oraz wykonywanie przez WK innych zadań.

W dniu 7 października 2014 r. Starosta przedłożył kontrolerowi rejestr wysłanych wezwań do wszystkich (43)³⁴ instruktorów oraz przykładowe pisma do instruktorów, w których wezwano ich do przekazania aktualnych danych.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 93-107, 257-260, 293-308, 315-320, 326-328, 332-333, 725-736)

5. W okresie od 19 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli, z ewidencji instruktorów, wyłącznie w związku z upływem okresu ważności badań lekarskich i badań psychologicznych (oraz wynikającym z tych dat, okresem ważności legitymacji instruktora), na podstawie decyzji Starosty wykreślone zostały cztery osoby, a liczba wpisanych w tej ewidencji osób (na dzień kontroli NIK) wynosiła 43 (z tego jedna osoba wpisana 4 stycznia 2014 r.).

Postępowania w tym zakresie zostały wszczęte przez Bernardę B. – Inspektora w WK w dniu 22 sierpnia 2013 r., tj.

- w przypadku instruktora ONA 0001, po 21 miesiącach od upływu ważności badania lekarskiego oraz po 23 miesiącach od upływu ważności badania psychologicznego,
- w przypadku instruktora ONA 0002 po 7 miesiącach od upływu ważności badania lekarskiego i badania psychologicznego,
- w przypadku instruktora ONA 0026 po 11 miesiącach od upływu ważności badania lekarskiego i badania psychologicznego,
- w przypadku instruktora ONA 0044 po 15 miesiącach od upływu ważności badania lekarskiego oraz po 14 miesiącach od upływu ważności badania psychologicznego.

Wszystkie cztery decyzje, z upoważnienia Starosty wydała w dniu 24 września 2013 r. ww. inspektor w WK. Od decyzji tych strony nie wniosły odwołań.

Pomimo, że wymienieni instruktorzy nie spełniali wymagań wynikających z art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o *kierujących pojazdami* i wystąpiły przesłanki wskazane w art. 46 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy do skreślenia instruktora z ewidencji, ze zwłoką zostały wszczęte postępowania w celu wydania decyzji stanowiących podstawę skreślenia ww. osób z ewidencji instruktorów. Tym samym nadzór Starosty w tym zakresie, obejmujący bieżącą kontrolę spełniania przez instruktorów wymagań wynikających z art. 33 ust. 1 pkt 1-8 ustawy o *kierujących pojazdami*, sprawowany był nierzetelnie.

Ww. instruktorzy, po upływie ważności badań lekarskich i psychologicznych, nie prowadzili szkoleń w OSK na terenie Powiatu Namysłowskiego.

Bernarda B. – Inspektor w WK wyjaśniła: *Przyczyną opóźnionego wszczęcia przeze mnie postępowań o skreślenie z ewidencji czterech instruktorów, którym upłynęła ważność badań lekarskich i psychologicznych, był brak czasu na prowadzenie analiz i podjęcie bezzwłocznych działań w tym zakresie oraz znaczne obciążenie innymi, również ważnymi obowiązkami. O powyższych problemach informowałam wielokrotnie ustnie Naczelnika Wydziału.*

Naczelnik WK wyjaśnił: *Tak późne wszczęcie postępowań o wykreślenie z ewidencji czterech wymienionych instruktorów wynikało z braku bieżących i pełnych analiz wpisów w ewidencji instruktorów i aktach tych instruktorów. Było to spowodowane brakami kadrowymi i realizacją innych zadań nałożonych na kierowany przez mnie WK.*

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 93-109, 201-207, 293-309, 315-319, 328, 341, 356-363)

³⁴ Z ewidencji wykreślono trzech instruktorów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Nadzór nad instruktorami i wykładowcami

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie w prowadzonej przez Starostę ewidencji instruktorów wpisanych było 47 osób, z których cztery zostały skreślone decyzjami Starosty wydanymi na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o *kierujących pojazdami* (powyższe omówiono w pkt 2 wystąpienia). Na podstawie kontroli dokumentacji wszystkich (43) będących w tej ewidencji instruktorów według stanu na 30 czerwca 2014 r. ustalono, że:

- siedmiu³⁵ (16 %) nie posiadało ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o *kierujących pojazdami*; ustalono również, że żaden z tych instruktorów, w okresach braku wymienionych orzeczeń – nie prowadził szkolenia kandydatów na kierowców w OSK w Powiecie Namysłowskim, ważność legitymacji tych instruktorów odpowiadała najwcześniejszej dacie ważności jednego z badań (lekarskiego lub psychologicznego).

W żadnym z tych przypadków Starosta nie wszczął postępowań i nie skreślił instruktora z ewidencji instruktorów, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o *kierujących pojazdami*.

- szesnastu³⁶ (37%, w tym sześciu instruktorów, którzy jednocześnie nie posiadali ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora), nie przedstawiło do dnia 7 stycznia 2014 r. (ani do dnia kontroli NIK) zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w 2013 r. w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o *kierujących pojazdami*. Wszyscy ww. instruktorzy posiadali legitymacje instruktora z ważnością przypadającą po 7 stycznia 2014 r.

Stwierdzono, że jeden instruktorów (nr ewidencyjny ONA 0062, legitymacja instruktora ważna do 7 listopada 2017 r.) pomimo zaistnienia przesłanek do skreślenia go z ewidencji instruktorów, przeprowadził szkolenie dla 10 kandydatów na kierowców w OSK nr ewidencyjny ONA 0007.

W żadnym z tych przypadków (łącznie 17 osób, tj. 40 % wpisanych w ewidencji instruktorów) Starosta nie skreślił tych instruktorów z tej ewidencji, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*.

- orzeczenia lekarskie i orzeczenia psychologiczne wydane dla 36 instruktorów (wszystkich, którzy orzeczenia takie przedłożyli Staroście i były one w aktach kontrolowanej jednostki), wystawione zostały przez:
 - lekarzy uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o *kierujących pojazdami*, orzeczenia lekarskie (sześć) wystawione po dniu 19 stycznia 2013 r. zawierały informację o *braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora*,
 - psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu, o których mowa w art. 84 ust. 1 ustawy

³⁵ Brak w tym zakresie dotyczył instruktorów o następujących numerach ewidencyjnych: ONA 0009, ONA 0012, ONA 0047, ONA 0048, ONA 0050, ONA 0052 i ONA 0053.

³⁶ Brak w tym zakresie dotyczył instruktorów o następujących numerach ewidencyjnych: ONA 0009, ONA 0012, ONA 0023, ONA 0025, ONA 0035, ONA 0039, ONA 0047, ONA 0048, ONA 0051, ONA 0052, ONA 0053, ONA 0055, ONA 0056, ONA 0060, ONA 0061 i ONA 0062.

o kierujących pojazdami; orzeczenia psychologiczne (sześć) wystawione po dniu 19 stycznia 2013 r. zawierały informację o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora.

- wszyscy (43) instruktorzy wpisani do ewidencji instruktorów posiadali ważne legitymacje. W odniesieniu do sześciu instruktorów posiadających legitymacje z ważnością od 22 listopada 2013 r. do 25 czerwca 2014 r. (nie prowadzili oni zajęć w okresie braku ważności posiadanej legitymacji instruktora)³⁷ – w związku z tym, że nie posiadali jednocześnie ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych, wystąpiły przesłanki do skreślenia ich z ewidencji instruktorów, wskazane w art. 46 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o *kierujących pojazdami*.

W badanym okresie Wojewoda nie przeprowadził kontroli dotyczącej realizacji przez Starostę zadań przebiegu szkolenia prowadzonego przez OSK.

(dowód: akta kontroli str. 93-109, 115-127, 293-308, 315-321, 356-364, 370-374, 382-394)

Komendant Powiatowy Policji w Namysłowie w informacji przedłożonej kontrolerowi wskazał, że od 2010 r. do dnia złożenia informacji³⁸ w Komendzie Powiatowej Policji w Namysłowie nie prowadzono postępowań karnych w sprawach o korupcję w związku z działalnością OSK z Powiatu Namysłowskiego.

Prokurator Rejonowy w Kluczborku oraz Dyrektor Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu w informacjach przedłożonych kontrolerowi również stwierdzili, że od 2010 r. nie były prowadzone postępowania przygotowawcze oraz postępowania karne, których przedmiotem była korupcja w związku z działalnością OSK z Powiatu Namysłowskiego..

Starosta nie informował Centralnego Biura Antykorupcyjnego o podejrzaniach dotyczących korupcji lub o innych nieprawidłowościach w działalności OSK, *ponieważ nie były mu znane w tym zakresie żadne fakty*.

(dowód: akta kontroli str. 3, 4-5, 291, 292, 330-331, 456)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Pomimo, że w kontrolowanym okresie szesnastu³⁹ (37%) instruktorów, nie przedstawiło Staroście w terminie wskazanym w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o *kierujących pojazdami*, jak też do dnia kontroli NIK, zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w 2013 r. w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o *kierujących pojazdami*, a sześciu instruktorów z ww. grupy jednocześnie nie posiadało ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o *kierujących pojazdami*, nie zostały wszczęte przez Starostę postępowania w sprawie skreślenia tych osób z ewidencji instruktorów. Obowiązek wydania stosowanej decyzji administracyjnej, stanowiącej podstawę skreślenia z ewidencji wynika z treści art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 4 ww. ustawy.

³⁷ Instruktorzy o następujących numerach ewidencyjnych: ONA0009, ONA0012, ONA0047, ONA0048, ONA0052 i ONA0053. Instruktorzy ci nie posiadali jednocześnie ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych i nie prowadzili zajęć w okresie braku ważności posiadanej legitymacji instruktora.

³⁸ Informacja z dnia 29 sierpnia 2014 r.

³⁹ Brak w tym zakresie dotyczył instruktorów o następujących numerach ewidencyjnych: ONA 0009, ONA 0012, ONA 0023, ONA 0025, ONA 0035, ONA 0039, ONA 0047, ONA 0048, ONA 0051, ONA 0052, ONA 0053, ONA 0055, ONA 0056, ONA 0060, ONA 0061 i ONA 0062.

Pomimo powyższych braków wszyscy ww. instruktorzy posiadali legitymacje instruktora z ważnością przypadającą po 7 stycznia 2014 r.⁴⁰

Prowadząca ewidencję instruktorów Bernarda B. – Inspektor WK wyjaśniła: *Powyższe nieprawidłowości wynikały z ograniczenia przez mnie bieżącej weryfikacji i braków w ewidencji instruktorów z powodu innych ważnych realizowanych zadań przez Wydział Komunikacji i Transportu.*

Naczelnik WK wyjaśnił, że wynikało to z *braku bieżącej i pełnej weryfikacji instruktorów oraz braku aktualnej ewidencji instruktorów i z wykonywania innych ważnych zadań przez Wydział Komunikacji i Transportu oraz niewystarczającego nadzoru z mojej strony.*

Starosta w wyjaśnieniu podał, że *Przyczyna niewszczęcia postępowań (...) wynikała z braku informacji uzyskanej od Naczelnika WK, bieżącej i pełnej weryfikacji instruktorów oraz braku aktualnej ewidencji instruktorów oraz z wykonywania innych ważnych zadań przez Wydział Komunikacji i Transportu oraz niewystarczającego nadzoru przez Naczelnika Wydziału.*

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 93-109, 293-308, 315-319, 356-363, 381, 395, 452-453, 456)

Jeden z ww. instruktorów (nr ewidencyjny ONA 0062, legitymacja instruktora ważna do 7 listopada 2017 r.), pomimo iż w terminie do dnia 7 stycznia 2014 r. (ani do dnia kontroli NIK) nie przedstawił zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w 2013 r. w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, prowadził szkolenie kandydatów na kierowców w OSK⁴¹ na czterech, spośród 12 organizowanych przez ten OSK kursach w 2014 r. Kursy te rozpoczęto w dniu:

- 9 kwietnia – kat. B, AM, zapisano osiem osób, z tego dwie przewidziane do szkolenia przez instruktora nr ewidencyjny ONA 0062;
- 9 maja – kat. AM, A, T, zapisano cztery osoby, z tego trzy przewidziane do szkolenia przez instruktora nr ewidencyjny ONA 0062;
- 23 czerwca, kat. AM, A1, zapisane trzy osoby, wszystkie przewidziane do szkolenia przez instruktora nr ewidencyjny ONA 0062;
- 30 czerwca, kat. AM, A, B, zapisano trzy osoby, z tego dwie przewidziane do szkolenia przez instruktora nr ewidencyjny ONA 0062.

Łącznie ww. instruktor wyznaczony był do szkolenia 10 osób spośród 41 zgłoszonych w 2014 r., pomimo tego, że zaistniały przesłanki o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt. 3 ustawy *o kierujących pojazdami*, do skreślenia go przez Starostę z ewidencji instruktorów. Zaniechania podjęcia przez Starostę stosownej decyzji stanowiącej podstawę do wykreślenia ww. osoby z ewidencji, skutkowało prowadzeniem szkolenia przez instruktora, który naruszał przepisy ustawy *o kierujących pojazdami*. Z dokumentacji kontrolowanej jednostki wynika, że ww. instruktor szkolił co najmniej siedem osób. Szkolenie jednej osoby wynosiło od 10 do 70 godzin (w tym szkolenie teoretyczne od 10 do 30 godzin, a szkolenie praktyczne od 10 do 40 godzin), łącznie osoba ta szkoliła przez 300 godzin (z tego 170 godz. teorii i 130 godz. praktyki). Dwóch uczestników tego szkolenia (kursu) zdało egzamin państwowy, uzyskując uprawnienia do kierowania pojazdami⁴².

⁴⁰ Przykładowo, instruktor nr ewidencyjny ONA 0023 legitymacja ważna do 25 lutego 2016 r., ONA 0025 – do 30 sierpnia 2018 r., ONA 0035 – do 3 czerwca 2016 r., ONA 0039 do 14 czerwca 2016 r., ONA 0051 do 19 marca 2015 r.

⁴¹ Nr ewidencyjny 0071606.

⁴² Dotyczy to M.D. (kurs z dnia 9 kwietnia 2014 r.), egzamin kat. AM zdany 18 sierpnia 2014 r., uprawnienia wydane przez Starostę Namysłowskiego w dniu 1 września 2014 r. oraz N.T. (kurs z dnia 9 maja 2014 r.), egzamin kat. A zdany 21 sierpnia 2014 r., uprawnienia wydane przez Starostę Namysłowskiego w dniu 3 września 2014 r.

Prowadząca ewidencję instruktorów Bernarda B-Inspektor wyjaśniła, że przyczyną nieprawidłowości było ograniczone zweryfikowanie przez mnie oraz Danutę M. (już nie pracującą) wniosku i innych dokumentów w tym zakresie o uaktualnienie danych z OSK ze względu na realizację innych ważnych zadań przez Wydział Komunikacji.

Naczelnik WK wyjaśnił, że przyczyną dopuszczenia instruktora nr ewidencyjny ONA0062, legitymacja instruktora ważna do 7 listopada 2017 r. do prowadzenia w 2014 r. szkoleń kandydatów na kierowców w OSK pomimo niespełniania przez niego warunków uczestnictwa w roku ubiegłym w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami, były błędy pracownika prowadzącego te zadania (Danuta M. – już nie pracująca oraz Bernarda B.) w weryfikacji wniosku OSK z powodu realizacji innych ważnych zadań przez Wydział Komunikacji i Transportu oraz niewystarczający nadzór z mojej strony nad tymi zadaniami.

Starosta w swoich wyjaśnieniach powołał się również na błędy ww. pracowników, a w dniu 22 września 2014 r. przedstawił kontrolerowi decyzję znak KT.5441.45.2014.BB z 17 września 2014 r. o skreśleniu z urzędu ww. instruktora z prowadzonej w Starostwie ewidencji. Ww. osoba w dniu 19 września 2014 r. odebrała tą decyzję oraz złożyła legitymację instruktora.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-83, 93-109, 115-127, 293-308, 315-321, 356-364, 381-394, 395, 400, 407-454, 456, 498)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie oceniał działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzór nad kierującym

Opis stanu faktycznego

4.1. W kontrolowanym okresie w jednym przypadku Starosta dokonał wymiany z urzędu prawa jazdy, wydanego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej na polskie prawo jazdy⁴³, które związane było z wydaniem przez sąd orzeczenia o zakazie prowadzenia pojazdów. Na podstawie akt ewidencyjnych kierowcy S.P. nr karty kierowcy 00883/01/1606 ustalono, że prokurator w dniu 11 października 2013 r. wydał postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy wraz z niemieckim prawem jazdy nr B0207287951 kat B, ML wydanym 16 listopada 2001 r. przez państwo członkowskie UE (Niemcy). Postanowienie wpłynęło do Starostwa w dniu 6 listopada 2013 r., a wyrok Sądu Rejonowego 10 marca 2014 r.⁴⁴ Starosta podjął bezzwłocznie i skutecznie działania związane z wezwaniem kierowcy do złożenia wniosku o wydanie prawa jazdy (polskiego)⁴⁵, wszczął z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia uprawnień do prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych. W dniu 22 maja 2014 r. Starosta wydał zgodnie na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 lit. b i pkt 3 lit a ustawy o kierujących pojazdami dwie decyzje o skierowaniu ww. kierowcy na badania lekarskie i psychologiczne według wzorów określonych w załączniku nr 3 i nr 4 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki

⁴³ W kontrolowanej jednostce nie wystąpiły przypadki dokonania przez Starostę wymiany z urzędu prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej na polskie prawo jazdy, w sytuacji otrzymania wniosku o skierowanie osoby na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, a także zaistnienia przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 99 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami.

⁴⁴ Wyrok Sądu Rejonowego w Kluczborku z dnia 10 grudnia 2013 r., który stał się prawomocny 18 grudnia 2013 r.

⁴⁵ Prawo jazdy kat. B, C nr 00883/01/1606 wydano w dniu 30 kwietnia 2014 r., znajdowało się w aktach ewidencyjnych kierowcy.

*przeciwwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu*⁴⁶, wyznaczając termin trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji (tj. od 26 maja 2014 r.) na przedstawienie stosownych orzeczeń. Starosta wydał również decyzję o cofnięciu uprawnienia do prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres jednego roku (tj. do dnia 23 września 2014 r.).

Z akt ewidencyjnych tego kierowcy nie wynikało, że strona złożyła odwołanie od ww. decyzji. W dokumentacji sprawy brak było również orzeczeń lekarskich i psychologicznych wydanych po przeprowadzeniu badań na podstawie skierowania wydanego ww. kierowcy.

(dowód: akta kontroli str. 457-475)

4.2. W kontrolowanym okresie do Starosty wpłynęło 13 (w 2013 r. – 7, a w I półroczu 2014 r. – 6) wniosków od komendantów wojewódzkich Policji z informacjami o przekroczeniu przez kierowców 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego⁴⁷. Na podstawie przeprowadzonej analizy akt ewidencyjnych wszystkich ww. kierowców ustalono, że:

- w 10 (77%) przypadkach Starosta wydał decyzje o skierowaniu danej osoby na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, a osoby te pobrały profil kandydata na kierowcę⁴⁸. Decyzje te zawierały dane wskazane w art. 107 § 1 tej ustawy i zostały wydane po upływie następującego czasu od dnia doręczenia wniosku komendanta wojewódzkiego Policji: siedem – przed upływem miesiąca, dwie – dwóch miesięcy, a ostatnia po upływie 90 dni;
- w trzech (23%) przypadkach Starosta nie wydał decyzji o skierowaniu osoby na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy o *kierujących pojazdami*⁴⁹,
- dziewięć (69%) osób poddało się sprawdzeniu kwalifikacji, z tego cztery uzyskały pozytywny wynik egzaminu państwowego, a pięć – negatywny (z tego cztery osoby w dalszym ciągu mają możliwość sprawdzenia kwalifikacji w następnych próbach),
- cztery osoby (31%) nie poddało się sprawdzeniu kwalifikacji, z tego jedna miała w dalszym ciągu możliwość sprawdzenia kwalifikacji.

W przypadkach, gdy wskazane osoby nie poddały się sprawdzeniu kwalifikacji (cztery osoby) oraz w przypadku osoby, która nie uzyskała wyniku pozytywnego, Starosta wszczął postępowania w sprawie cofnięcia uprawnień do prowadzenia pojazdów. Stosowne decyzje zostały wydane po upływie następujących okresów, od dnia wszczęcia tych postępowań:

- krótszym niż 2 miesiące - dwa przypadki,
- w okresie 4-5 miesięcy - jeden przypadek,
- powyżej 5 miesięcy - dwa przypadki.

Od ww. decyzji Starosty strony nie wniosły odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 499, 500, 501-512, 513-527, 528-541, 542-548)

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 9, dalej rozporządzenie w sprawie kursu reedukacyjnego i kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu.

⁴⁷ Spośród tych wniosków jeden (w 2014 r.) dotyczył kierowcy, który w okresie jednego roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy, przekroczył 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

⁴⁸ Dalej: PKK.

⁴⁹ Zawiadomienia o wszczęciu w tym zakresie postępowań podjęto bezzwłocznie, osoby te pobrały PKK umożliwiającą im sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami.

4.3. Na podstawie prowadzonego w WK rejestru osób posiadających prawo jazdy ustalono, że w badanym okresie 184 osoby (z tego w 2013 r. – 100 i w I półroczu 2014 r. – 84) nie przedstawiły w wymaganym terminie orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdem. W stosunku do 92 z ww. osób Starosta wydał decyzje⁵⁰ o zatrzymaniu uprawnień do kierowania pojazdami.

Na podstawie wybranej losowo próby 14 (15%) decyzji Starosty o skierowaniu osób na badania lekarskie lub psychologiczne ustalono, że od dnia wyznaczonego na dostarczenie orzeczenia, do dnia wydania decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami, upłynęło odpowiednio:

- w 10 przypadkach do jednego miesiąca,
- w dwóch przypadkach powyżej jednego do dwóch miesięcy,
- w dwóch przypadkach od dwóch do trzech miesięcy.

Po wydaniu ww. decyzji, w 11 przypadkach dokumenty potwierdzające posiadanie tych uprawnień zostały zwrócone bezzwłocznie (lub uprzednio zatrzymane przez policję), natomiast w dwóch innych (14%) po wezwaniach organu – w terminie do 4 miesięcy. W przypadku jednej osoby (uprawnienia do kierowania kat. A, B, BE, C, CE, T), pomimo zawartego w decyzji z dnia 29 kwietnia 2013 r. (doręczonej 30 kwietnia 2013 r.) o cofnięciu uprawnień wezwania do *natychmiastowego do zwrotu prawa jazdy nr 00118/07/1606 nr druku 10147814 wydanego dnia 12 lutego 2007 r. przez Starostę Namysłowskiego*, do dnia kontroli NIK stosowny dokument nie został zwrócony. W aktach ewidencyjnych tego kierowcy brak było dowodów świadczących o podejmowaniu działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu ww. prawa jazdy.

W badanej próbie nie było przypadków, gdy od dnia zatrzymania prawa jazdy upłynął co najmniej rok, a Starosta wydawał (zwracał) uprawnienia do kierowania pojazdami bez informacji o pozytywnym wyniku sprawdzenia kwalifikacji do kierowania pojazdami.

W Starostwie nie ustalono pisemnych procedur zapobiegających posługiwaniu się posiadanym prawem jazdy przez osoby, które nie przedstawiły w wymaganym terminie orzeczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdem.

(dowód: akta kontroli str. 499, 500, 596-608, 609-610)

4.4. W sprawozdaniu z realizacji zadań określonych w ustawie o *kierujących pojazdami* za 2013 r. przedłożonym Wojewodzie Opolskiemu podano, że w 2013 r. wydanych zostało 111 decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami⁵¹, a z rejestru decyzji dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami prowadzonego odręcznie, w formie zbroszurowanej w WK wynikało, że w I półroczu 2014 r. Starosta wydał łącznie 59 takich decyzji.

Spośród ww. 170 decyzji do kontroli wybrano łącznie 46 (27%)⁵². Stwierdzono, że wydanie decyzji, ze względu na orzeczonego zakaz prowadzenia pojazdów lub istnienie przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych nastąpiło w terminie:

⁵⁰ Odpowiednio 71 w 2013 r. i 21 w 2014 r.

⁵¹ Dane według korekty sprawozdania z wykonania zadań określonych w *ustawie o kierujących pojazdami* sporządzonego w WK w dniu 29 września 2014 r. i przesłanego 30 września 2014 r. przesyłką pocztową do Wojewody Opolskiego (przed korektą podano, że decyzji takich było 126).

⁵² Badaniem objęto decyzje wpisane w rejestrze od poz. 27 do poz. 34 z 2013 r. i od poz. 1 do poz. 27 z I półrocza 2014 r. oraz na podstawie próby 14 decyzji omówionej w pkt. 1.16 wystąpienia pokontrolnego.

- do jednego miesiąca – 32 (70%),
- powyżej jednego do dwóch miesięcy – 10 (22%)
- powyżej dwóch do trzech miesięcy 4 (8%).

(dowód: akta kontroli str. 160-168, 499, 500, 588-595, 609-610, 624-633, 634-636)

4.5. W objętym kontrolą okresie do Starostwa wpłynęło łącznie 17 informacji ze szpitali i prokuratury⁵³ o zastrzeżeniach, co do stanu zdrowia kierowcy (z tego 11 w 2013 r. i 6 w I półroczu 2014 r.). Na podstawie tych informacji w 14 (82 %) przypadkach Starosta wydał decyzje o skierowaniu kierowcy na badanie lekarskie. W jednym przypadku postępowanie zostało umorzone, a w dwóch pozostałych postępowania nie zostały zakończone, bowiem – pomimo wystąpień Starosty – sąd rodzinny nie ustalił kuratora i opiekuna prawnego⁵⁴.

Badanie postępowania z siedmioma (41%) losowo wybranymi informacjami – wnioskami⁵⁵ dotyczącymi skierowania kierowców na badania lekarskie wykazało, że w czterech (57%) przypadkach Starosta w terminie do 30 dni od ich otrzymania wydał decyzję o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie. W pozostałych trzech (43%) przypadkach decyzje wydane zostały w okresie od 30 do 60 dni, co wynikało jednak z prawidłowo wszczętych i prowadzonych postępowań⁵⁶.

Administrator Centralnej Ewidencji Kierowców (dalej: CEK) nie przekazywał Staroście informacji potwierdzających, że kierowca kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. W ww. okresie Starosta 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. 640-658, 659-669, 670-674, 677-678)

4.6. Starosta w badanym okresie nie otrzymywał od administratora CEK informacji potwierdzających, że kierowca przekroczył liczbę 24 punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Informacje takie w formie wniosków o skierowanie kierowcy na badania psychologiczne oraz kierujące na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji Starosta otrzymywał od organu kontroli ruchu drogowego (komendanta wojewódzkiego Policji) i z Sądu.

Na podstawie prowadzonych w WK rejestrów ustalono, że Starosta wydał 165 skierowań na badania psychologiczne (92 w 2013 r. i 73 I połowie 2014 r.). Badanie losowo wybranych 31 (tj. 19 %, z tego 8 z 2013 r. i 24 z I połowy 2014 r.) spraw⁵⁷ wykazało, że Starosta we wszystkich przypadkach skierował kierowców na badanie psychologiczne, a pomiędzy wydaniem skierowania, a dniem wpływu do WK stosownej informacji, upłynęło:

- do jednego miesiąca, w przypadku 22 (71%) spraw,
- powyżej jednego do dwóch miesięcy, w przypadku 7 (23%) spraw,
- 80 dni, w przypadku jednego postępowania (3%), które zostało wszczęte bez zwłoki, tj. dnia 3 czerwca 2013 r., natomiast decyzja została wydana dopiero 23 sierpnia 2014 r.).

⁵³ Od służb medycznych Wojewódzkiego Specjalistycznego Zespołu Neuropsychiatrycznego w Opolu oraz dwie z prokuratury.

⁵⁴ Dotyczy to przypadków, gdy osoba, której dotyczyła informacja o zastrzeżeniach co do stanu zdrowia mogących powodować niezdolność do prowadzenia pojazdów, przebywała w szpitalu lub posiadała ograniczoną zdolność do czynności prawnych.

⁵⁵ Wnioski dotyczyły osób wpisanych do rejestru skierowań na badania; z 2013 r. poz. 8, 9, 10, 12, a z 2014 r. poz. 1, 2, 5.

⁵⁶ Po wpłynięciu do Starostwa wniosków, bezzwłocznie wydano zawiadomienia o wszczęciu postępowań, do których strona – w ciągu 7 dni miała możliwość wniesienia uwag i zapoznania się z aktami sprawy.

⁵⁷ Kontrolą objęto osoby, które zostały skazane prawomocnymi wyrokami m.in. za kierowanie pojazdem mechanicznym po drogach publicznych w stanie po użyciu alkoholu lub stanie nietrzeźwości.

W jednym przypadku, na dzień kontroli postępowanie nie zostało zakończone.

W 13 (42%) przypadkach osoby zobowiązane dostarczyły do Starostwa wymagane orzeczenia psychologiczne, a w trzech (10%) – nie upłynął jeszcze termin ich dostarczenia.

W badanej próbie, stosownych orzeczeń nie przedłożyło 15 (48%) kierowców, w związku z czym Starosta we wszystkich przypadkach wszczął postępowania i wydał decyzje o zatrzymaniu prawa jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 499, 500, 634-636, 698-699)

4.7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców⁵⁸ zobowiązuje m.in. Starostę do niezwłocznego przekazywania, poprzez teletransmisję, danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami do CEK w zakresie i w 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 Starostę.

Jak ustalono, Starosta nie posiadał dostępu do CEK umożliwiającego bezpośrednią teletransmisję danych, dlatego też dane te wprowadzane były jedynie do systemu informatycznego *Kierowca* (Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych SA), a dopiero z tego systemu dane te trafiały do CEK, przy czym proces ten odbywa się bez udziału Starostwa.

Badanie 20 losowo wybranych przypadków przekazywania przez Starostę (WK) danych do systemu informatycznego *Kierowca*⁵⁹ wykazało, że w zakresie:

- a) zatrzymania uprawnień (§ 4 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie CEK) – wpisy dokonywano: w ciągu tego samego dnia roboczego – w 17 (85%)⁶⁰ przypadkach, w ciągu 24 godzin – 2 (10%), a powyżej 24 godz. – w jednym (5%), przy czym w badanej próbie wpływ informacji do WK z kancelarii ogólnej Starostwa następował średnio po trzech dniach od dnia jej doręczenie do Starostwa (w przypadkach jednostkowych w tym samym dniu do siedmiu dni);
- b) utraty dokumentu stwierdzającego uprawnienia lub jego odnalezieniu (§ 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie CEK) – wszystkich wpisów dokonywano w ciągu tego samego dnia roboczego;
- c) cofnięcia uprawnienia oraz jego przywróceniu (§ 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie CEK) – wszystkich wpisów dokonywano w ciągu tego samego dnia roboczego od dokonania tych czynności;
- d) zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wobec osoby posiadającej uprawnienia lub zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia wobec osoby nieposiadającej uprawnienia (§ 4 ust. 5 pkt 2 lub § 4 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie CEK), żaden wpis nie był dokonany w ciągu 24 godzin od uzyskania informacji, a wpisów w tym zakresie dokonano w terminie:
 - powyżej jednego do trzech dni – dwa przypadki (10%),
 - powyżej trzech do siedmiu dni – jeden przypadek (5%),
 - powyżej siedmiu do czternastu dni – trzy przypadki (15%),
 - powyżej czternastu do dwudziestu ośmiu dni – osiem przypadków (40%),
 - powyżej dwudziestu ośmiu dni – sześć przypadków (30%).

⁵⁸ Dz. U. Nr 92, poz. 1028 ze zm., dalej.: *rozporządzenie w sprawie CEK*.

⁵⁹ Ze względu na formę papierową wpływających do Starostwa (do WK) danych, nie było możliwe rozliczenie realizacji obowiązku teletransmisji danych – według zasad wskazanych w rozporządzeniu w sprawie CEK – w wymiarze godzinowym (8 godzin), a wyłącznie z uwzględnieniem pełnych dni lub wskazania, że wpis dokonany był w ciągu jednego (tego samego) dnia roboczego.

⁶⁰ Przyjęto, że wpisy te dokonane były w ciągu 8 godzin od ich uzyskania.

Bernarda B. – Inspektor WK dokonująca wpisów do systemu *Kierowca* danych o zastosowaniu środka karnego wyjaśniła, że: *następowało to nie w dniu wpływu do WK informacji o zastosowaniu środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów, ale z chwilą (w dniu) wydania decyzji o cofnięciu uprawnień.*

(dowód: akta kontroli str. 6-37, 698-699, 712, 713, 714, 715)

4.8. W Starostwie brak było dowodów wskazujących, że Starosta korzystał z możliwości bezpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w CEK, w szczególności o zatrzymaniu prawa jazdy lub zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, przekazywanych do CEK przez Policję, Inspekcję Transportu Drogowego, Żandarmerię Wojskową, prokuratorów, sąd. Naczelnik WK wyjaśnił, że posiadane w Starostwie dane ewidencyjne kierowców oraz wpływające do Starostwa od innych podmiotów informacje w tym zakresie, były wystarczające do realizacji zadań nałożonych na WK.

(dowód: akta kontroli str. 677-678, 698-699)

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 pojazdami⁶¹, przechowywane były w pomieszczeniu WK zlokalizowanym na parterze budynku Starostwa, w bezpośrednim sąsiedztwie sześciu stanowisk pracy (czterech w zakresie rejestracji pojazdów i dwóch w zakresie praw jazdy) przeznaczonych do obsługi interesantów Wydziału. W pomieszczeniu WK znajdowało się m.in. osiem regałów do archiwizowania/przechowywania dokumentów, w tym akt ewidencyjnych kierowców, które po zsunięciu, można było zamknąć (z wykorzystaniem klucza patentowego). Akta ewidencyjne osób bez uprawnień zgromadzone były na regale (w teczkach) w kolejności alfabetycznej (od lewej do prawej strony), ułożone w sposób staranny, umożliwiający łatwą lokalizację na podstawie nazwiska i imienia oraz numeru PESEL.

Ochrona pomieszczeń (nieruchomości) Starostwa realizowana była na podstawie umów⁶² zawartych przez Zarząd Powiatu. Obejmowała ona m.in. nadzór elektroniczny, zapewnienie łączności, interwencje i patrole grup patrolowo-interwencyjnych, a także konserwację sprzętu alarmowego i monitorującego.

Sposób przechowywania i prowadzenia ww. akt spełniał wymogi wskazane w § 3 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 476-483, 484-497)

4.10. W kontrolowanym okresie Starosta wydał łącznie 703 (w 2013 r. – 487 i w I półroczu 2014 r. – 216)⁶³ wtórników dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania, z tego 150 (odpowiednio – 103 i 47) wynikających z utraty dokumentu potwierdzonej złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczeniem. W 2013 r. dwóch przypadkach nastąpił zwrot do Starostwa odzyskanego prawa jazdy przez osobę, która uzyskała wtórnik tego dokumentu, zgodnie z wymaganiami art. 18 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 500, 680-685, 698-699)

⁶¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1005 ze zm.

⁶² W badanym okresie zadania w tym zakresie realizowano na podstawie: Umowy nr 2013/DMin/O/288 z 16 grudnia 2013 oraz nr 278/O/MIOS-NA/10 IŻ.I.-34/U/110/10 z dnia 3 listopada 2010 r. wraz z aneksami nr 1-3.

⁶³ Spośród wydanych w badanym okresie 703 wtórników, 550 (383 i 167) wymiona wynikał ze zmiany stanu faktycznego wymagającego zmiany danych zawartych w dokumencie, 150 (107 i 47) z powodu utraty ora 3 (1 i 2) ze względu na zniszczenie dokumentu w stopniu powodującym jego nieczytelność.

⁶⁴ W WK nie prowadzono odrębnej ewidencji zwrotów odzyskanego utraconego prawa jazdy przez osoby, którym uprzednio wydano wtórnik tego dokumentu.

4.11. Badanie wybranych 32 (20 z 2013 r. i 12 z I półrocza 2014 r.) akt ewidencyjnych kierowców, którym wydano wtórniki prawa jazdy, w przypadkach zgłoszenia jego utraty wykazało, wydawane były one na podstawie złożonego oświadczenia o utracie dokumentu, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o *kierujących pojazdami*. Naczelnik WK wyjaśnił, że wydawanie wtórników dokonywano m.in. po uprzednim sprawdzeniu warunków do wydania prawa jazdy na podstawie posiadanej przez Starostwo dokumentacji w aktach ewidencyjnych kierowcy oraz danych z aplikacji *Kierowca*.

W Starostwie nie weryfikowano istnienia przeciwwskazań do wydania wtórnika dokumentu do kierowania pojazdami, m.in. poprzez pozyskiwanie informacji od administratora CEK (powyższe wymagałoby pisemnego wniosku do CEK, a okres oczekiwania na odpowiedź wynosił około 1 miesiąca, podczas gdy dane niezbędne do przygotowania wtórnika powinny być przekazane uprawnionemu podmiotowi w ciągu 2 dni roboczych).

(dowód: akta kontroli str. 160-168, 499, 500, 677-678, 680-685, 695)

4.12. W ww. okresie WORD w Opolu korzystał z systemu egzaminacyjnego opracowanego przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych w Warszawie. W WK wykorzystywano narzędzie informatyczne również przygotowane przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych tj. system informatyczny *Kierowca*.

Naczelnik WK wyjaśnił: *W aplikacji „Kierowca” Starosta wprowadza dane dotyczące danego kierowcy m.in. nazwisko, imię, PESEL, miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania, kat. prawa jazdy, termin ważności, decyzje dot. zatrzymania, cofnięcia, przywrócenia uprawnień, informacje o okresie i zakresie obowiązywania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy. Dane te wprowadzane są na podstawie papierowych dokumentów otrzymanych m.in. z prokuratury, sądu, policji, a następnie przekazywane drogą teletransmisji do CEK, do których dostęp ma wyłącznie Starostwo, które wprowadziło te dane i CEK. Starosta nie ma dostępu elektronicznego do CEK. Aby otrzymać informacje dot. danego kierowcy należy złożyć pisemny wniosek o udostępnienie danych z CEK np. celem wykonania wyroku sądu, wydania międzynarodowego prawa jazdy, zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Moduł sprawozdawczo-kontrolny nie generuje rzetelnych danych wprowadzanych przez Starostę do aplikacji Kierowca. Przykład: Wymieniając prawo jazdy z art. 15 ustawy o kierujących pojazdami w sprawozdaniu tym wykazana jest inna ilość wydanych praw jazdy w stosunku do ilości wprowadzonych wniosków i dokonanych wpłat. Ponadto w tym przypadku pomimo prawidłowego wprowadzenia wniosku poprzez zaznaczenie w/w artykułu w metryce kierowcy wymiana, pojawia się zapis – wymiana na podstawie art.97a, którego nie ma w ustawie „o kierujących pojazdami”, a w ustawie „prawo o ruchu drogowym” został uchylony.*

W aktach osobowych wszystkich (siedmiu) pracowników WK nie było dokumentów potwierdzających ich przeszkolenie w zakresie dotyczącym wydawania praw jazdy oraz obsługi systemu teleinformatycznego, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie CEK. Naczelnik WK wyjaśnił, że *pracownicy szkolili się we własnym zakresie, ponieważ nie było organizowanych szkoleń zewnętrznych oraz, że obsługę systemu teleinformatycznego prowadzili pracownicy, którzy zostali przeszkoleni kilka lat temu i na bieżąco w ramach uaktualniania tego systemu szkolą się samodzielnie. Powyższe działania – szkolenia – nie były dokumentowane.*

W badanym okresie Wojewoda nie przeprowadzał kontroli związanych z realizacją zadań opisanych w tej części wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 115-127, 256, 322, 554-555, 556-568, 569-587, 737)

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

1. Starosta w dniu 22 maja 2014 r. wydał dwie decyzje (znak KT.5430.262.2014.BB i znak KT.5430.261.2014.BB)⁶⁵ w sprawie skierowania kierowcy (nr karty kierowcy 00883/01/1606), na badania lekarskie oraz psychologiczne, w związku z kierowaniem pojazdem w stanie nietrzeźwości⁶⁶, wyznaczając termin trzech miesięcy od dnia doręczenia tych decyzji (tj. od 26 maja 2014 r.) do przedstawienia stosownych orzeczeń. Pomimo braku przedłożenia wymaganych orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych, nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy tej osobie, na podstawie art. 101 ust. 1 ww. ustawy.

W powyższej sprawie Bernarda B. – Inspektor WK wyjaśniła, że przyczyną zaniechania wszczęcia postępowań administracyjnych w tych przypadkach było *przeoczenie spowodowane m.in. wykonywaniem przez mnie wielu innych bieżących spraw do załatwienia*.

Naczelnik WK również wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości było wykonywanie wielu innych bieżących spraw do załatwienia, a także przedstawił kontrolerowi dwie decyzje (wydane w dniu 29 września 2014 r.) o zatrzymaniu prawa jazdy ww. osobie.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 457-475, 551-555, 612-613, 696-697)

2. Starosta w dniu 21 lutego 2014 r. przesłał Wojewodzie Opolskiemu zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań w 2013 r. określonych w ustawie *o kierujących pojazdami*, które sporządziła Danuta M. – inspektor w WK⁶⁷. W sprawozdaniu tym zawarte zostały nierzetelne dane, które dotyczyły:

- liczby cofniętych praw jazdy – podano 126, a wg prowadzonych rejestrów powinno być 111,
- liczby zatrzymanych praw jazdy – podano 22, zamiast 59,
- liczby osób skierowanych na badania lekarskie – podano 83, zamiast 89,
- liczby osób skierowanych na badania psychologiczne – 85, zamiast 92.

Naczelnik WK wyjaśnił, że nie zna przyczyn powstania tych błędów oraz przyznał, że nie sprawdzał ww. danych, gdyż był przekonany, że sprawozdanie zostało sporządzone prawidłowo.

W dniu 30 września 2014 r. Naczelnik WK przedłożył kontrolerowi korektę sprawozdania z realizacji zadań w 2013 r. określonych w ustawie *o kierujących pojazdami*, w którym wykazano prawidłowe dane. Skorygowane sprawozdanie zostało również doręczone (w dniu 1 października 2014 r.) do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 77-83, 160-168, 499, 500, 554-555, 621-623, 716)

3. Zgodnie z wnioskami Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 23 maja 2013 r. o skierowanie kierowcy na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami w ramach posiadanych uprawnień (nr prawa jazdy 00832061606, kat. B, C, BE, CE, T z 13 lipca 2010 r.) oraz na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, bezzwłocznie wszczęto postępowanie, a stosowne decyzje zostały wydane 18 czerwca 2013 r. i 4 czerwca 2013 r.⁶⁸. Pomimo, że ww. kierowca do dnia kontroli NIK, nie przedłożył dokumentu

⁶⁵ Obie decyzje z upoważnienia Starosty podpisała Bernarda B. Inspektor WK.

⁶⁶ Również na podstawie wyroku sądu nastąpiło cofnięcie uprawnień na jeden rok.

⁶⁷ Osoba ta od 1 września 2014 r. nie jest pracownikiem Starostwa.

⁶⁸ Decyzje doręczone stronie – odpowiednio w dniu 10 czerwca i 5 czerwca 2013 r.

potwierdzającego uzyskanie pozytywnego wyniku sprawdzenia kwalifikacji do kierowania pojazdami w ramach posiadanych uprawnień (nie stawił się w wyznaczonym terminie na egzamin), Starosta do 12 maja 2014 r. na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o *kierujących pojazdami* nie wydał decyzji o cofnięciu uprawnień. Osobą upoważnioną do prowadzenia takiego postępowania oraz do wydania stosowanej decyzji była Barnarda B. – inspektor w WK.

W dniu 12 maja 2014 r. Komendant Miejski Policji we Wrocławiu przesłał do Starostwa zatrzymane w czasie kontroli przez funkcjonariuszy Policji prawo jazdy ww. kierowcy. Dopiero po tym dniu wszczęte zostało postępowanie administracyjne a w dniu 29 maja 2014 r. wydana została decyzja o cofnięciu uprawnień (kat. B, C, BE, CE, T). Osoba, która utraciła uprawnienia, nie wniosła odwołania od tej decyzji.

Bernarda B. wyjaśniła: *Nie podjęto w terminie żadnych działań związanych z cofnięciem uprawnień w związku z narastającymi zaległościami spowodowanymi nadmiarem nałożonych na mnie obowiązków. W związku ze znacznie narastającymi zaległościami i ilością zadań realizowanych na zajmowanym przeze mnie stanowisku wielokrotnie ustnie informowałam Naczelnika, że nie jestem w stanie wykonywać powierzonych zadań w terminach określonych w przepisach a ponadto dnia 2 września 2014 r. informację taką złożyłam pisemnie.*

Naczelnik WK wyjaśnił m.in.: *Ograniczony nadzór z mojej strony nad prowadzonymi postępowaniami związanymi z wnioskami policji o przeprowadzenie sprawdzenia kwalifikacji i skierowania na badania psychologiczne kierowców (...) skutkującym zaniechaniem działań związanych ze zwrotem cofniętego decyzjami Starosty prawa jazdy wynikał z tego, że nie jestem w stanie sprawować skutecznego i pełnego nadzoru nad wszystkimi postępowaniami.*

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 499, 500, 528-541, 543-548, 551-552, 554-555, 612-613)

4. W dwóch przypadkach, spośród dwunastu badanych, wszczęcie postępowania i wydanie decyzji o skierowaniu na kontrolne badanie kwalifikacji (na podstawie wniosków komendanta wojewódzkiego Policji wnoszonych stosownie do treści art. 99 ust. 2 pkt 2 ustawy o *kierujących pojazdami* oraz art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b *Prawa o ruchu drogowym*), a następnie w sprawie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, nastąpiło z opóźnieniem 4-5 miesięcy⁶⁹ oraz 5-6 miesięcy⁷⁰ w stosunku do daty otrzymania wniosków organu kontroli ruchu drogowego.

Prowadząca powyższe sprawy Barnarda B. - Inspektor WK wyjaśniła m.in: *Nie podjęcie przez mnie działań związanych z wydaniem decyzji po stosownych wnioskach policji na sprawdzenie kwalifikacji wynikało z tego, że osobom tym zamiast skierowania – decyzji zostały wydane PKK – profil kandydata na kierowcę, natomiast brak tych decyzji wynikał z przeoczenia oraz, że nieprawidłowości te wynikały, ze znacznego obciążenia nałożonymi na nią obowiązkami.*

Naczelnik WK wyjaśnił, że niewyegzekwowanie terminowego i pełnego załatwienia spraw związanych z wydaniem decyzji dla wymienionych osób kierujących ich na wnioskowane przez Policję kontrolne sprawdzenie kwalifikacji wynikało z ograniczonych możliwości czasowych pełnego nadzoru nad tymi postępowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 499, 500-552, 612-613, 698-699)

5. Po wydaniu z upoważnienia Starosty przez Bernardę B. Inspektora WK w dniu 29 kwietnia 2013 r. decyzji o cofnięciu prawa jazdy, pomimo zawartego w tej decyzji wezwania w trybie natychmiastowym do zwrotu prawa jazdy nr 00118/07/1606

⁶⁹ W stosunku do B.P.

⁷⁰ W stosunku do P.Ś.

nr druku 10147814 wydanego dnia 12 lutego 2007 r. przez Starostę Namysłowskiego⁷¹, do dnia kontroli NIK stosowny dokument nie został zwrócony. Pomimo tego nie zostały podjęte żadne działania w celu wyegzekwowania jego zwrotu, co świadczy o braku rzetelności działań w tym zakresie.

Bernarda B. Inspektor WK prowadząca sprawę wyjaśniła, że: *Przyczyną zaniechania działań zmierzających od odebrania prawa jazdy cofniętego decyzją z dnia 29 kwietnia 2013 r. było przeoczenie.*

Naczelnik WK wyjaśnił, że *wynikało z ograniczonych możliwości czasowych pełnego nadzoru nad tymi postępowaniami.*

Dopiero w dniu 26 września 2014 r. Starosta wysłał zobowiązanemu żądanie zwrotu dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami, wyznaczając trzydniowy termin do dokonania takiej czynności. W związku z brakiem zwrotu prawa jazdy, o powyższym Starosta poinformował Komendę Powiatową Policji w Namysłowie⁷².

(dowód: akta kontroli str. 38-43, 71-76, 499, 500, 596-608, 609-610, 612-613, 675-677, 698-699, 701-703)

6. Badanie po 20 losowo wybranych przypadków wprowadzania przez Urząd danych do systemu *Kierowca*, wykazało, że:

- a) informacje o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami (§ 4 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie CEK*) wprowadzано najwcześniej następnego dnia roboczego pomimo obowiązku ich wprowadzenia najpóźniej w ciągu 8 godzin od momentu ich uzyskania;
- b) informacje o zastosowaniu środka karnego (§ 4 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie CEK*) nie były wprowadzane w ciągu 24 godzin od ich uzyskania.

Powyższe wynikało z faktu, że Starosta otrzymywał od innych podmiotów (np. policji, prokuratury) dane dotyczące uprawnień w formie papierowej, a nie elektronicznej. Dokumenty te najpierw trafiały do Kancelarii Ogólnej, która dzieliła korespondencję dla poszczególnych komórek organizacyjnych. Korespondencja ta trafiała najczęściej do WK po upływie od jednego do siedmiu dni⁷³.

Zgodnie z zakresem czynności, wprowadzanie ww. danych do systemu *Kierowca* było zadaniem Bernardy B. – Inspektor w WK, która wyjaśniła, że: opóźnienie w przypadku trzech wpisów do systemu *Kierowca* w zakresie informacji o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami, wynikało z przeoczenia tego obowiązku spowodowanego realizacją innych zadań w WK. Osoba ta przyznała też, że wpisy dotyczące zastosowania środka karnego dokonywała *nie w dniu wpływu do WK informacji o zastosowaniu środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów, ale z chwilą (w dniu) wydania decyzji o cofnięciu uprawnień (...)* wynikało to z przyjętego błędnego zrozumienia obowiązku wpisania tych danych do systemu na podstawie wniosku, który wpłynął do WK, a nie dnia wydania decyzji.

Naczelnik WK potwierdził wyjaśnienia Bernardy B.

(dowód: akta kontroli str. 6-37, 71-76, 698-699, 700, 712, 713, 714, 715)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

⁷¹ Decyzja została doręczona 30 kwietnia 2013 r.

⁷² Pismo z dnia 6 października 2014 r.

⁷³ W terminach przekazania korespondencji z kancelarii do WK występowały także dni wolne od pracy, wpływające istotnie na czas wpływu korespondencji.

Kontroler pismem z dnia 11 września 2014 r. powiadomił Starostę o dotychczasowych ustaleniach kontroli wskazujących na nieprawidłowości w trzech wymienionych w pkt 1-3 obszarach i niedostateczny nadzór Naczelnika WK i Starosty. Starosta w dniu 16 września poinformował, że podjął decyzję o wzmocnieniu wydziału kadrowo, poprzez zatrudnienie z dniem 1 października 2014 r. nowego pracownika (jeden etat), do którego zadań będzie należało min.: nadzór nad ośrodkami szkolenia kierowców, prowadzenie rejestrów i ewidencji ośrodków szkolenia kierowców oraz ewidencji instruktorów, nadzór nad instruktorami i wykładowcami.

Ponadto podał, że przeprowadził rozmowę z pracownikami Wydziału mającą na celu poprawę wykonywanych przez nich zadań oraz polecił wzmocnienie nadzoru nad tą komórką przez Sekretarza Powiatu⁷⁴.

Sekretarz Powiatu, któremu w Regulaminie organizacyjnym Starostwa powierzono m.in. nadzór nad WK⁷⁵ w wyjaśnieniu podał:

Naczelnik Wydziału nie zgłaszał problemów związanych z funkcjonowaniem Wydziału dotyczących wdrożenia nowych przepisów ustawy o kierujących pojazdami, w związku z tym nie było potrzeby ingerowania w jego funkcjonowanie. Takich potrzeb nie zgłaszano również podczas okresowych porad organizowanych z kadrą kierowniczą Starostwa. Przewiduję wprowadzić w życie następujące działania: zatrudnić osobę na stanowisku pracy związanym z realizacją nowych zadań wynikających z ustawy o kierujących pojazdami; zapewnienie udziału pracowników Wydziału w szkoleniach zewnętrznych; wspólnie z Biurem Prawnym Starostwa organizowanie porad szkoleniowych przynajmniej raz w kwartale; zwiększenie bezpośredniego nadzoru nad zadaniami wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 381, 455, 611, 679, 738)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania ryzyka występowania konfliktu interesów w ramach prowadzenia kontroli ośrodków szkolenia kierowców.
2. Zapewnienie rzetelnego przeprowadzania kontroli kompleksowych nadzorowanych ośrodków szkolenia kierowców, w tym m.in. przy wykorzystaniu ewentualnej współpracy z przedstawicielami wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz Policji.
3. Przeprowadzanie analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg na dany ośrodek szkolenia kierowców oraz podawanie wyników tych analiz do publicznej wiadomości, zgodnie z obowiązkiem o którym mowa w art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami.
4. Prowadzenie ewidencji instruktorów zawierających wszystkie dane wyszczególnione w art. 33 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami.
5. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad instruktorami, eliminującego ryzyko prowadzenia szkoleń przez osoby niespełniające wymagań lub niewypełniające obowiązków wynikających z ustawy o kierujących pojazdami.

⁷⁴ Pismem z dnia 9 października 2014 r. Starostwa poinformował kontrolera, że ze względu na przedłużające się postępowanie, przewiduje zatrudnienie w WK nowego pracownika do końca października 2014 r.

⁷⁵ W § 12 ust. 1 pkt 1 oraz podział nadzoru nad komórkami organizacyjnymi wynikający ze schematu organizacyjnego.

⁷⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 2 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Marek Dudek
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis