



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.024.02.2021

Zbigniew Jaszczuk
Starosta Żniński
Starostwo Powiatowe w Żninie
ul. Potockiego 1
88-400 Żnin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/033 System szkolenia kandydatów na kierowców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żninie ¹ , ul. Potockiego 1, 88-400 Żnin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Jaszczuk, Starosta Żniński ² , od 31 sierpnia 2000 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami oraz nad kursami dla kandydatów na instruktorów i kandydatów na wykładowców, a także warsztatami doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców.2. Prowadzenie rejestrów i ewidencji odpowiednio ośrodków szkolenia kierowców, instruktorów jazdy oraz wykładowców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do 30 września) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które mają związek z działaniami objętymi kontrolą ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/151/2021 z 5 listopada 2021 r.2. Marcin Mościcki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/152/2021 z 5 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-14)

¹ Dalej „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ Czynności kontrolne w jednostce kontrolowanej zakończono 26 stycznia 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie sporządzano roczne plany kontroli nadzorowanych ośrodków szkolenia kierowców⁶ i przeprowadzano wszystkie zaplanowane w nich kontrole, niemniej część ustaleń i ocen działalności ośrodków szkolenia kierowców⁷ dokonana została w ograniczonym zakresie, w oparciu o nieprawidłowe sporządzone dowody lub bez uczestnictwa kontrolera w prowadzonych zajęciach. Starosta weryfikował wnioski przy dokonywaniu wpisów do prowadzonych rejestrów przedsiębiorców prowadzących OSK oraz ewidencji instruktorów⁸. Jednakże zarówno rejestr, jak i ewidencja prowadzone były w sposób nierzetelny, bowiem zawarte w nich dane nie były zgodne ze stanem faktycznym lub były niepełne. Ponadto Starosta nierzetelnie podawał do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej⁹ statystyki zdawalności oraz w ogóle nie podawał informacji o liczbie uwzględnionych skarg na działalność OSK.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

1. Nadzór nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami oraz nad kursami dla kandydatów na instruktorów i kandydatów na wykładowców, a także warsztatami doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców zadań związanych z wydawaniem zaświadczeń o przekształceniu

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców¹⁰ w Starostwie sporządzane były roczne plany kontroli na lata 2018-2021 zakładające przeprowadzenie w każdym roku 13 kontroli, tj. u wszystkich przedsiębiorców ujętych w rejestrze OSK aktualnym na dzień sporządzenia planu.

Plany te, zatwierdzone przez Starostę odpowiednio: 4 stycznia 2018 r., 24 kwietnia 2019 r., 7 stycznia 2020 r. i 4 stycznia 2021 r., nie były w trakcie roku uzupełniane na podstawie § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

Przesłanką zaplanowania kontroli był w każdym przypadku nałożony art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹¹ obowiązek skontrolowania OSK co najmniej raz w roku. Jak wskazał Starosta, wyniki analizy zdawalności osób szkolonych nie wskazywały na możliwość występowania nieprawidłowości, natomiast analizy statystyczne naruszeń przepisów ruchu drogowego popełnionych przez osoby przeszkolone w tym ośrodku w okresie 2 lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy określonej kategorii nie były w Starostwie sporządzane, co szczegółowo opisano w punkcie 1.10 wystąpienia. Starosta nie dysponował informacją, aby na obszarze Powiatu Żnińskiego zlokalizowana była infrastruktura OSK wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK w innym powiecie. W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły również skargi na działalność OSK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „OSK”.

⁷ Dalej: „rejestr OSK”.

⁸ Dalej: „ewidencja instruktorów” lub „ewidencja”.

⁹ Dalej: „BIP”.

¹⁰ Dz. U. poz. 1324. Dalej: „rozporządzenie w sprawie kontroli OSK”.

¹¹ Dz. U. z 2021 r., poz. 1212, ze zm. Dalej: „ustawa o kierujących pojazdami”.

Wszystkie kontrole zaplanowano, jako kompleksowe określając ich zakres zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

(akta kontroli str. 31-38, 168, 277)

Starosta poinformował, że w kontrolowanym okresie żaden z OSK nie wystąpił do niego z wnioskiem o wydanie poświadczenia dodatkowych wymagań, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami uprawniającego do prowadzenia szkolenia dla kandydatów na instruktorów lub warsztatów doskonalenia zawodowego.

(akta kontroli str. 165)

1.2. W latach 2018-2020 przeprowadzono wszystkie z zaplanowanych 39 kontroli. Badanie dokumentacji 14 z nich¹² wykazało, że:

- zgodnie z art. 44 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami ustalenia kontroli zostały każdorazowo opisane w protokole kontroli. Sporządzane protokoły nie odpowiadały jednak w pełni wzorowi określonym załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wskutek powyższego w protokołach kontroli nie dokumentowano ustaleń dotyczących obowiązku zapewnienia w pomieszczeniu biurowym obsługi osób w sposób uniemożliwiający dostęp osobom postronnym;
- działający w imieniu Starosty kontrolerzy odnieśli się w protokołach do wszystkich pozostałych zagadnień przewidzianych wzorem określonym załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, przy czym część ustaleń i ocen działalności OSK dokonana została w ograniczonym zakresie, w oparciu o niewłaściwe dowody lub mimo braku uczestnictwa kontrolera w zajęciach. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- działający w imieniu Starosty kontrolerzy stwierdzili nieprawidłowości w działalności trzech OSK, z tego w jednym przypadku dotyczyło to stanu infrastruktury, a w dwóch - prowadzonej dokumentacji szkolenia. Opisy nieprawidłowości w protokołach nie zawierały odniesienia do skali naruszeń, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- dokumentacja ustaleń ograniczała się do zapisów w protokole kontroli oraz przyjęcia pisemnego oświadczenia o niekaralności. W żadnym przypadku, w tym również w związku z wykazywanymi przez kontrolerów nieprawidłowościami, ustaleń nie dokumentowano poprzez sporządzenie protokołu oględzin, przyjęcie pisemnych wyjaśnień lub kopię dokumentacji. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w 12 przypadkach po przeprowadzonej kontroli Starosta przekazał przedsiębiorcy zalecenia pokontrolne zawierające syntetyczną ocenę OSK. W dwóch przypadkach zaleceń takich nie sporządzono, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 39-162, 277)

¹² Badaniem objęto dokumentację pokontrolną odnoszącą się do każdego z 14 działających w kontrolowanym okresie OSK wpisanych do prowadzonego przez Starostę rejestru OSK, z tego pięć po kontrolach przeprowadzonych w roku 2018, sześć po kontrolach przeprowadzonych w roku 2019, trzy po kontrolach przeprowadzonych w roku 2020. W okresie od 1 stycznia do 30 września 2021 r. w imieniu Starosty nie przeprowadzono kontroli. Próba ograniczona do dokumentacji kontroli kompleksowych z uwagi na fakt nieprzeprowadzenia w kontrolowanym okresie kontroli problemowych, kontroli doraźnych ani kontroli infrastruktury OSK wpisanego do rejestru OSK innego starosty.

W kontrolowanym okresie w Starostwie nie obowiązywały procedury wewnętrzne określające sposób prowadzenia i dokumentowania przebiegu kontroli OSK.

(akta kontroli str. 39-40, 169)

1.3. Dobór tras przejazdu podczas szkolenia i egzaminu wewnętrznego w ruchu drogowym sprawdzano w ramach przeprowadzonych kontroli jedynie w sposób pośredni. Jak wskazał pracownik Wydziału Komunikacji i Dróg¹³, który z upoważnienia Starosty brał udział we wszystkich kontrolach OSK przeprowadzonych w latach 2018-2021 (do 30 września), nigdy nie uczestniczył w zajęciach z zakresu nauki praktycznej poza placem manewrowym. Wskazał, że z dokumentacji OSK nie sposób było ustalić, czy z kandydatem na kierowcę przeciwczono każdy wymagany element szkolenia i właściwie dobrano trasy przejazdu, w szczególności w sposób zapewniający jazdę poza obszarem zabudowanym. Przeprowadzając kontrolę był jednak w stanie po wpisach dotyczących liczby kilometrów przejechanych w trakcie zajęć ustalić, czy zajęcia odbywały się na placu manewrowym czy też w ruchu drogowym. Podniósł ponadto, że OSK wpisane do rejestru Starosty prowadzą zajęcia praktyczne w ruchu miejskim na terenie Bydgoszczy i Inowrocławia (tj. miast, na obszarze, których odbywa się część praktyczna egzaminów państwowych – przypis NIK), dlatego też dojeżdżając do tych miejscowości kursanci mają okazję odbyć szkolenie na drogach poza obszarem zabudowanym.

(akta kontroli str. 169-170)

1.4. W badanym okresie do Starosty nie wpłynęły skargi na działalność OSK.

(akta kontroli str. 168)

1.5. W Starostwie wyznaczono osoby, którym przypisano zadania z zakresu nadzoru nad OSK, w tym sporządzania analiz, przetwarzania oraz podawania do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności oraz uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK.

Informacje o przeprowadzanych analizach podawano do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie ich na tablicy w budynku Starostwa oraz publikowano je w BIP.

W okresie kontrolnym Starosta nie podawał do publicznej wiadomości liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK oraz nie publikował systematycznie w BIP statystyk zdawalności, co zostało szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta wyjaśnił, że od kilku lat w Starostwie statystyki zdawalności generowane były z programu Portal Starosty. Sytuacja ta podyktowana była faktem nieterminowego przesyłania informacji przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego¹⁴, a w szczególności przez WORD w Bydgoszczy. Dane z tego ośrodka są kluczowe, gdyż najwięcej osób szkolonych w OSK z terenu Powiatu Żnińskiego zdaje egzaminy w WORD w Bydgoszczy oraz w jego filii w Inowrocławiu. Jednocześnie wyjaśnił, że nie podejmował żadnych działań wobec OSK o najniższych, jak również najwyższych statystykach zdawalności, ponieważ nie posiada wyznacznika, a także nie był w stanie określić poziomu, od którego np. można mówić o rażąco niskiej zdawalności. W jego opinii przy wyznaczaniu poziomu zdawalności dla danego ośrodka jest bardzo dużo zmiennych, które mają wpływ na wynik końcowy np. liczba podejść do egzaminu jednej osoby, liczba osób egzaminowanych z danego OSK, które zostały zakwalifikowane do egzaminu,

¹³ Dalej: „WKiD”.

¹⁴ Dalej: „WORD”.

predyspozycje osoby przystępującej do egzaminu itp. Dlatego niezwykle trudno jest ocenić, który ośrodek faktycznie ma niską zdawalność.

Przekazywane przez WORD-y statystyki zawierały informację, co do liczby negatywnych wyników egzaminów praktycznych w trakcie części praktycznej egzaminu na placu manewrowym, a także w ruchu drogowym, bez podania przyczyn przerwania egzaminów praktycznych.

(akta kontroli str. 17, 29, 289-302)

W odniesieniu do kwestii stałego dostępu do statystyk dotyczących wyników z egzaminów poprzez „wtyczkę” systemową do systemu egzaminacyjnego WORD, Starosta wyjaśnił, że ma dostęp do statystyki zdawalności generowanej w formie raportu z programu Portal Starosty udostępnionego przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych. Niestety nie jest mu znany sposób ustalania statystyki zdawalności oraz fakt, czy jest ona wyznaczona poprzez bezpośrednie powiązanie z systemem egzaminacyjnym WORD.

(akta kontroli str. 300, 303)

1.6. W kontrolowanym okresie Starosta nie nawiązał z WORD współpracy w zakresie pomocy merytorycznej i nie zawarł z dyrektorami tych ośrodków porozumień w sprawie udziału przedstawicieli WORD w kontroli działalności OSK.

Starosta wskazał, że wynika to z faktu niewykazania przez kontrole z poprzednich lat rażących naruszeń zasad wykonywania działalności w zakresie prowadzenia OSK. Wskazał ponadto, że kolejną przyczyną nienawiązania współpracy są kwestie finansowe, gdyż udział przedstawiciela WORD w kontroli jest odpłatny.

(akta kontroli str. 168)

1.7. Starosta nie nawiązał również współpracy w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców z jednostkami Policji.

W kwestii tej wskazał m.in., że większość praktycznej nauki jazdy w OSK odbywa się poza terenem powiatu, tj. w Bydgoszczy lub Inowrocławiu. Współpracy z jednostkami Policji w Bydgoszczy i Inowrocławiu nie nawiązano natomiast z uwagi na dużą liczbę obowiązków pracowników WKiD, ograniczoną kadrę oraz ograniczenia logistyczne i techniczne związane z pełnieniem takich kontroli.

(akta kontroli str. 168, 172-178, 257)

W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły wyniki przeprowadzonych przez Policję kontroli drogowych wykonywania praktycznej nauki jazdy. Komendant Powiatowy Policji w Żninie oraz Komendant Miejski Policji w Bydgoszczy wskazali, że nie przeprowadzali z własnej inicjatywy kontroli drogowych podczas części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców, a w szczególności egzaminów wewnętrznych prowadzonych przez OSK z terenu Powiatu Żnińskiego. Komendant Powiatowy Policji w Inowrocławiu poinformował, że w latach 2018-2021 funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego Komendy dokonywali kontroli drogowych podczas części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców prowadzonej przez różne OSK, ale wyniki tych kontroli nie podlegały archiwizacji.

(akta kontroli str. 173-179, 277)

Komendant Powiatowy Policji w Żninie wskazał, że głównymi przyczynami wykroczeń i zdarzeń drogowych powodowanych przez młodych wiekiem kierowców są: przekroczenie dozwolonej prędkości i niedostosowanie prędkości do warunków panujących na drodze, nieprawidłowe wyprzedzanie, nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu. Jednocześnie poinformował, że jak wskazują dane statystyczne osoby, które najczęściej są sprawcami zdarzeń drogowych to kierowcy w wieku pomiędzy

25 a 39 lat. Podał ponadto, że dane statystyczne w zakresie wpływu stażu posiadania uprawnień do kierowania pojazdami na liczbę zdarzeń drogowych wskazują, że najwięcej zdarzeń powodują kierowcy posiadający prawo jazdy w przedziale od roku do ośmiu lat.

(akta kontroli str. 173-174)

1.8. W latach 2018-2021 (do 30 września) kontrole OSK z upoważnienia Starosty przeprowadzali pracownicy WKiD (jednoosobowo lub w dwuosobowym zespole, łącznie z kierownikiem wydziału). Pracownik, któremu w zakresie obowiązków przypisano wykonywanie czynności związanych z nadzorem nad OSK i który uczestniczył we wszystkich przeprowadzonych w latach 2018-2021 (do 30 września) kontrolach OSK posiadał wykształcenie wyższe z zakresu zarządzania oraz kilkuletnie doświadczenie na zajmowanym stanowisku. Pozostałe osoby wyznaczane do kontroli OSK legitymowały się wykształceniem wyższym z zakresu administracji lub zootechniki. Żadna z osób przeprowadzających w kontrolowanym okresie kontrole OSK w imieniu Starosty nie posiadała uprawnień instruktora lub egzaminatora nauki jazdy, jak również nie odbyła szkoleń poświęconych ściśle systemowi kształcenia kandydatów na kierowców¹⁵.

(akta kontroli str. 39-40, 180-183)

1.9. Starosta nie kontrolował sposobu przeprowadzania kursów dla kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców, gdyż żaden z OSK działających na terenie powiatu nie posiadał uprawnień do ich przeprowadzania.

(akta kontroli str. 260, 265)

1.10. Starosta wyjaśnił, że z uwagi na brak dostarczenia¹⁶ przez administratora danych i informacji zgromadzonych w ewidencji¹⁷ danych w zakresie naruszeń przepisów ruchu drogowego, popełnionych przez kierowców w okresie dwóch lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy, którzy ukończyli szkolenie w danym OSK, nie miał możliwości technicznych przeprowadzenia analiz w tym zakresie.

Prokuratura Okręgowa w Bydgoszczy poinformowała, że w latach 2018-2021 (do 30 września) nie prowadzono postępowań w sprawach o przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przeciwko wiarygodności dokumentów wobec instruktorów i przedsiębiorców prowadzących OSK zarejestrowanych w ewidencji prowadzonej przez Starostę Żnińskiego.

(akta kontroli str. 164, 166, 320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 nierzetelnie prowadzono w imieniu Starosty kontrole OSK. Spośród 14 kontroli, których dokumentację objęto badaniem:

- we wszystkich przypadkach wymagane art. 44 ust. 4 pkt 2 lit. c ustawy o kierujących pojazdami badanie w zakresie zgodności prowadzonego kursu lub zajęć z informacją przedkładaną Staroście do 31 stycznia każdego roku ograniczono wyłącznie do oceny terminowości złożenia dokumentów;
- w trzech przypadkach wymaganą art. 44 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami ocenę spełnienia wymogu art. 28 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy oparto na

¹⁵ Jedynie pracownik WKiD zatrudniony na stanowisku inspektora wziął w styczniu 2021 r. udział w jednodniowym szkoleniu poświęconym pakietowi deregulacyjnemu.

¹⁶ Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami.

¹⁷ Wcześniej administratora Centralnej Ewidencji Kierowców.

niewłaściwych dowodach, tj. przyjęciu oświadczeń o braku skazania od osób niebędących przedsiębiorcą lub członkiem organów osoby prawnej;

- we wszystkich przypadkach wymagana § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie kontroli OSK pozytywną ocenę sposobu prowadzenia zajęć w ośrodku przez instruktorów dokonano pomimo braku uczestnictwa osób kontrolujących w zajęciach praktycznych w ruchu drogowym, wpisując do protokołu adnotację: „zajęcia prowadzone z wykorzystaniem posiadanych materiałów szkoleniowych, obejmujące tematykę zgodną z programem szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi”.

(akta kontroli str. 39-162)

Starosta wyjaśnił, że odniesienie do terminu przedłożenia dokumentów określonych w art. 27 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami jest zapisem narzuconym we wzorze protokołu kontroli zawartym w rozporządzeniu w sprawie kontroli OSK. Odnośnie przyczyn oparcia oceny o niekaralności na niewłaściwych oświadczeniach przyznał, że w dwóch przypadkach nastąpiło to błędnie. W przypadku OSK 00240419 podał, że jest on odrębną jednostką prowadzącą działalność, mogącą rejestrować pojazdy pod własnym szyldem, co przemawia za przyjmowaniem oświadczenia od właśnie tej osoby. W kwestii oceny sposobu prowadzenia zajęć praktycznych w OSK wskazał, że dokonywana jest ona w większości na podstawie ustaleń z zakresu infrastruktury, kwalifikacji instruktorów oraz prowadzonej dokumentacji, lecz bywa i tak, że osoba kontrolująca uczestniczy w zajęciach praktycznych przeprowadzanych na placu manewrowym. Podniósł przy tym, że osoba kontrolująca OSK z upoważnienia Starosty nie jest instruktorem ani egzaminatorem i nie posiada kwalifikacji, aby oceniać sposób prowadzenia zajęć przez instruktora nauki jazdy.

(akta kontroli str. 266, 277-278, 321-326)

NIK zauważa, że jakkolwiek wzór protokołu kontroli istotnie odsyła do oceny terminowości złożenia informacji, o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 6 ustawy o kierujących pojazdami, to jednak nie zwalnia z nałożonego tą ustawą obowiązku oceny w zakresie prawidłowości sporządzenia (treści) tego dokumentu. W kwestii przyjmowania oświadczenia o niekaralności od osób kierujących OSK nr 00240419 Izba wskazuje, że zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami w przypadku osoby prawnej przesłankę niekaralności bada się w odniesieniu do członków jej organów. Jak ustalono działalność OSK podlega nadzorowi Zarządu Głównego wskazanej osoby prawnej, co potwierdza m.in. wydanie pełnomocnictwa do podpisania wniosku o wpis do rejestru OSK prowadzonego przez Starostę Żnińskiego. Osoba, od której przyjęto oświadczenie nie wchodziła natomiast w skład tego organu. Odnosząc się natomiast do kwestii wydawania ocen o prawidłowości zajęć praktycznych prowadzonych przez instruktorów bez udziału w jazdach poza placem manewrowym NIK zauważa, że rzetelność wymaga, aby Starosta wyznaczył do przeprowadzenia kontroli osoby posiadające ku temu stosowną wiedzę i kwalifikacje. W tym celu można np. przeszkolić własnych pracowników lub nawiązać współpracę merytoryczną z WORD. Wskazania wymaga ponadto, że w żadnym z badanych przypadków, w związku z brakiem uczestnictwa w jazdach w ruchu drogowym, w Starostwie nie podjęto nawet próby dokonania rzetelnych ustaleń w tym zakresie.

2. Ustalenia kontroli OSK dokumentowano w sposób nierzetelny. I tak:

- we wszystkich badanych 14 przypadkach sporządzane protokoły nie odpowiadały w pełni wzorowi określonemu załącznikiem nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, tj. nie zawierały oceny w zakresie pkt.

1.4 wzoru protokołu. Wskutek powyższego w protokołach kontroli nie dokumentowano ustaleń dotyczących obowiązku zapewnienia w pomieszczeniu biurowym obsługi osób w sposób uniemożliwiający dostęp osobom postronnym;

- w żadnym przypadku, w tym w szczególności, w którym stwierdzono nieprawidłowości, co do stanu infrastruktury, nie utrwalono wyników oględzin w formie odrębnego protokołu, co było wymagane zgodnie z § 9 pkt 2 rozporządzenia w sprawie OSK;
- w dwóch przypadkach stwierdzając nieprawidłowości dotyczące prowadzonych kursów nie przedstawiano ich skali, jak również nie dokumentowano ich okoliczności w formie pobrania wyjaśnień lub załączenia kopii zakwestionowanej dokumentacji.

(akta kontroli str. 39-162, 277)

Starosta wyjaśnił m.in., że niedokumentowanie w protokole kontroli ustaleń w zakresie umożliwienia przez pomieszczenie biurowe obsługi osób w sposób uniemożliwiający dostęp osób postronnych wynikało z przypadkowego połączenia pkt. 1.4 i 1.5. wzoru protokołu podczas jego edycji i konwersji do pliku tekstowego. W kwestii niesporządzania protokołów oględzin Starosta wyjaśnił m.in., że w opinii osoby przeprowadzającej kontrolę protokół kontroli, pod którym podpisuje się zarówno kontrolujący, jak i kontrolowany był dokumentem wiążącym i w pełni wystarczającym do zawarcia informacji na temat posiadanej infrastruktury czy skontrolowanej dokumentacji i nie widział on potrzeby tworzenia dodatkowych dokumentów tj. protokołów oględzin. Podając przyczyny nie gromadzenia dodatkowej dokumentacji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości w OSK wskazał, że dotyczyły one niewielkiej liczby przypadków i wynikały z omyłek lub niedopatrzeń kierowników OSK. Stwierdził, że zawarcie uwag w protokole oraz zaleceń w wystąpieniu pokontrolnym doprowadziły do wyeliminowania nieprawidłowości. Ponadto wskazał, że osoba przeprowadzająca kontrolę nie dokumentowała ustaleń, gdyż nie dysponowała aparatem służbowym ani urządzeniem kserującym dokumenty.

(akta kontroli str. 266, 278)

NIK zauważa, że przepisy rozporządzenia w sprawie kontroli OSK jednoznacznie wskazują na obowiązek sporządzania z oględzin protokołów. Wskazuje ponadto, że właściwe udokumentowanie i opisanie ustaleń kontroli ma szczególne znaczenie dla prawidłowej oceny i weryfikacji przez osoby nadzorujące prawidłowości przeprowadzenia czynności kontrolnych. W kwestii braku odpowiedniego sprzętu zauważyć należy, iż to w gestii Starosty leży zagwarantowanie osobom kontrolującym niezbędnego wyposażenia.

3. W jednym z 14 badanych przypadków, po przeprowadzeniu w 2018 r. kontroli kompleksowej, w trakcie której stwierdzono nieprawidłowości, nie sporządzono zaleceń pokontrolnych, do czego zobowiązywał § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

Starosta wyjaśnił, że przyczyną niewydania zaleceń pokontrolnych w ciągu siedmiu dni od podpisania protokołu kontroli z 2018 r. było wystąpienie do Starosty Chojnickiego z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli placu manewrowego. Wyniki tej kontroli doręczone zostały dopiero po niemal pięciu miesiącach od wniosku. Zaleceń nie wydano, gdyż w międzyczasie ustalono, że przedsiębiorca zastosował się do ustnych zaleceń kontrolera i w sposób prawidłowy prowadzi karty przeprowadzonych zajęć dla poszczególnych kursantów.

(akta kontroli str. 39-40, 272, 277)

NIK zauważa, że przepisy rozporządzenia w sprawie kontroli OSK nie przewidują odstępstw od wydawania przez Starostę zaleceń pokontrolnych. Dlatego nawet w przypadku powzięcia informacji o niezwłocznym wdrożeniu zaleceń kontrolera przez przedsiębiorcę powinno się przekazywać stosowne zalecenia w formie pisemnej.

4. Starosta nierzetelnie realizował obowiązek podania do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej, w zakresie:

a) średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku;

b) liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek,

do czego był zobowiązany na podstawie art. 43 ust. 6 lit. a i b ustawy o kierujących pojazdami.

Statystyki zdawalności za lata 2018-2020 zostały opublikowane w BIP w jednym dniu tj. 8 stycznia 2021 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce tj. 26 stycznia 2022 r. nie opublikowano w BIP statystyk zdawalności za I kwartał 2021 rok. Starosta nie podawał także do publicznej wiadomości liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK.

(akta kontroli str. 289-290, 292-299, 371-318)

Starosta wyjaśnił, że osoba odpowiedzialna za obsługę BIP dotyczącą WKiD (administrator) już nie pracuje w Starostwie i dlatego nie może wyjaśnić przyczyny opóźnień w publikacji statystyk w BIP. Obecnie żaden pracownik WKiD nie posiada uprawnień do publikacji takich danych, jednak został wyznaczony pracownik, który będzie za to odpowiedzialny. Starosta podkreślił, że statystyka zdawalności podawana jest do publicznej wiadomości w gablocie w Starostwie.

Co do braku publikacji liczby uwzględnionych skarg Starosta wyjaśnił, że z uwagi na brak skarg na OSK nie umieszczał tej informacji podczas publikacji statystyk zdawalności i w momencie pojawienia się skargi na którykolwiek OSK, taka informacja zostanie podana do publicznej wiadomości.

(akta kontroli str. 270,272-273)

NIK zauważa, że do zakresu czynności nadzorczych starosty należy sporządzenie, przetwarzanie oraz podawanie do publicznej wiadomości analizy statystycznej w zakresie: średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek. Powyższe czynności zaliczają się do systemów informacyjnych administracji publicznej, czyli systemów zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji przez organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego, inne instytucje rządowe, organy rejestrowe i Narodowy Bank Polski, prowadzonych na podstawie przepisów kompetencyjnych lub innych aktów prawnych związanych bezpośrednio z wykonywaniem przez nie zadań statutowych (art. 2 pkt. 13 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁸). Dlatego nawet w przypadku braku takich skarg powinno się podać informację w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo sporządzało roczne plany kontroli nadzorowanych OSK i przeprowadziło wszystkie zaplanowane w nich kontrole. Jednakże w ramach tych kontroli część ustaleń i ocen działalności OSK dokonana została w ograniczonym zakresie, w oparciu o nieprawidłowe dowody lub przy braku uczestnictwa kontrolera w prowadzonych zajęciach. Ponadto stwierdzono niewłaściwe dokumentowanie wyników przeprowadzonych kontroli. W latach objętych kontrolą nie nawiązywano

¹⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 955 ze zm.

współpracy z policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców oraz z WORD w zakresie pomocy merytorycznej. Starosta nierzetelnie podawał do publicznej wiadomości w BIP statystyki zdawalności oraz nie podawał informacji o liczbie uwzględnionych skarg na działalność OSK.

2. Prowadzenie rejestrów OSK oraz ewidencji instruktorów i wykładowców

Opis stanu faktycznego

2.1. Starosta prowadził rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK w formie elektronicznej w systemie Portal Starosty oraz pomocniczo, w ograniczonym zakresie, w formie papierowej. Elektroniczny rejestr OSK umożliwiał wpisanie wszystkich danych wymaganych art. 28 ust. 7 ustawy o kierujących pojazdami, jak również określenie liczby aktywnych oraz skreślonych i zawieszonych OSK. Część wymaganych ww. przepisem informacji nie została jednak w rejestrze zamieszczona, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 184-221)

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. w prowadzonym przez Starostę rejestrze OSK widniało 13 wpisów dotyczących przedsiębiorców o statusie „aktywny” i jednego o statusie „zawieszony”, przy czym w odniesieniu do jednego z ww. przedsiębiorców w grudniu 2017 r. wydana została decyzja o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK i skreśleniu z rejestru. Skreślenie przedsiębiorcy z rejestru nieprawidłowo opatrzone datą grudzień 2020 r., co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kontrolowanym okresie do rejestru dopisano jednego przedsiębiorcę, ponadto w przypadku jednego OSK rozszerzono zakres prowadzonego szkolenia. Wpisów w rejestrze dokonano każdorazowo na podstawie wniosku przedsiębiorcy zawierającego oświadczenie wymagane art. 28 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami. Przedmiotowe wnioski nie odpowiadały wzorowi określone przepisami prawa¹⁹, w szczególności nie przewidywały pól na wpisanie danych o tytule prawnym i okresie posiadania tytułu prawnego do placu manewrowego. Niezbędne informacje w ww. zakresie²⁰ były uzupełniane poprzez żądanie załączenia do wniosków kopii umów regulujących kwestie dysponowania placem manewrowym.

Przed wpisem do rejestru pracownicy Starostwa weryfikowali spełnianie wymagań niezbędnych do prowadzenia OSK, w szczególności żądali kserokopii dokumentacji potwierdzającej spełnienie wymagań lub dokonywali samodzielnego sprawdzenia w posiadanych ewidencjach²¹. Karalność za przestępstwa wymienione w art. 28 ust.

¹⁹ W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów i pieczęci związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 327) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ten ośrodek (Dz. U. poz. 596).

²⁰ Informacje dotyczące tytułu prawnego pozwalającego na dysponowanie placem manewrowym i okresie posiadania tego tytułu zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 6 ustawy o kierujących pojazdami podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK.

²¹ W żadnym z dwóch badanych przypadków, w związku z brakiem infrastruktury OSK zlokalizowanej na terenie innego powiatu, nie wystąpiła opisana w art. 28 ust. 10 ustawy o kierujących pojazdami konieczność przesłania stosownej informacji do odpowiednich starostów.

2 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami sprawdzono poprzez żądanie przedłożenia stosownego zaświadczenia.

(akta kontroli str. 184-231)

2.2. W latach 2018-2021 (do 30 września) żaden z przedsiębiorców prowadzących OSK nie posiadał poświadczenia potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań, o którym mowa w art. 31 ustawy o kierujących pojazdami. We wskazanym okresie do Starostwa nie wpłynął również wniosek o wydanie takiego poświadczenia.

(akta kontroli str. 165, 256)

2.3. W Starostwie nie wdrożono w latach 2018-2021 (do 30 września) pisemnych procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców obowiązków w zakresie przekazywania informacji o zmianach danych umieszczonych w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK. Starosta wskazał, że niezgłoszenie ww. zmian nie jest rażącym naruszeniem zasad wykonywania działalności gospodarczej i nie jest obwarowane sankcją, w związku z czym aktualność danych zawartych w prowadzonym rejestrze sprawdzana jest podczas przeprowadzania corocznych kontroli.

Badanie wpisów w prowadzonym przez Starostę rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK wykazało, że część zawartych w nim danych była niezgodna ze stanem faktycznym lub nieaktualna, mimo dysponowania przez Starostwo, co najmniej od I kwartału 2021 r., informacjami o zmianach na podstawie pisma przedsiębiorcy lub ustaleń kontroli przeprowadzonych przez pracowników WKiD. Szczegółowe informacje w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 184-192, 235, 256)

2.4. Sposób prowadzenia rejestru OSK umożliwiał sprawdzenie z jakiego powodu przedsiębiorca prowadzący OSK został z niego wykreślony. Odpowiednie informacje wpisywane były na karcie głównej ośrodka w polu „Powód skreślenia”. W odniesieniu do jedynej przedsiębiorcy wykreślonego z rejestru OSK w latach 2015-2021 z uwagi na orzeczenie²² wobec niego zakazu prowadzenia OSK w rejestrze wpisana została adnotacja „art. 45 ust. 1 pkt 3”.

(akta kontroli str. 184-192)

W kontrolowanym okresie nie miały miejsca przypadki ponownego wpisu do rejestru wykreślonego OSK przed upływem trzech lat od wydania decyzji w tej sprawie.

(akta kontroli str. 184-221, 282-288)

W kwestii weryfikowania i umożliwiania innym starostom sprawdzenia przed wpisaniem do rejestru OSK czy wobec przedsiębiorcy nie orzeczono zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, Starosta wskazał, że przed wpisem pracownicy Starostwa każdorazowo sprawdzają, a po wydaniu decyzji w oparciu o art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami niezwłocznie wprowadzają stosowne zapisy do ogólnopolskiej bazy Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

(akta kontroli str. 256-258)

2.5. W kontrolowanym okresie z rejestru wykreślono jednego przedsiębiorcę, na podstawie art. 45a ustawy o kierujących pojazdami. W protokołach kontroli OSK

²² Decyzją nr KD.5440.51.2017 z 27 grudnia 2017 r., której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Decyzja doręczona została 29 grudnia 2017 r. 2 stycznia 2018 r. przedsiębiorca zrzekł się prawa do wniesienia odwołania.

przeprowadzonych w latach 2018-2020 z upoważnienia Starosty nie odnotowano ustaleń obligujących do wydania decyzji w trybie art. 45 ust. 1 tej ustawy.

(akta kontroli str. 39-40, 171, 184-221)

2.6. Starosta prowadził ewidencję instruktorów w formie elektronicznej w systemie Portal Starosty oraz pomocniczo, w ograniczonym zakresie, w formie papierowej. Starosta nie prowadził ewidencji wykładowców, bowiem w Starostwie nie zarejestrowano żadnej osoby posiadającej wyłącznie uprawnienia wykładowcy. Ewidencja umożliwiała wpisanie wszystkich danych wymaganych zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, jak również określenie liczby aktywnych oraz skreślonych z ewidencji instruktorów.

(akta kontroli str. 305-309)

W okresie objętym kontrolą wpisano do ewidencji sześciu instruktorów. Wpisów oraz potwierdzenia spełnienia wymagań przez wnioskujących dokonano na podstawie dokumentów, których kopie znajdowały się aktach osobowych poszczególnych instruktorów. Wyjątek stanowił jeden wpis, w wypadku, którego podczas kontroli stwierdzono brak w aktach dokumentu potwierdzającego spełnienie przez wnioskującego o wpis instruktora, zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami, wymogu niekaralności.

Starosta wyjaśnił, że wypadku tego instruktora zostało pobrane oświadczenie o niebyciu skazanym za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami, jednak z nieznanymi mu przyczynami dokument ten nie znajduje się w aktach z powodu jego zagubienia.

(akta kontroli str. 260, 263, 308-309, 312-314)

Załączone do wniosków orzeczenia lekarskie i psychologiczne, dotyczące przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku instruktora, były wystawiane przez uprawnione osoby.

(akta kontroli str. 312-314)

Weryfikacji spełnienia przez instruktorów wymagań w zakresie niekaralności za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących dokonywano na podstawie składanych oświadczeń lub zaświadczeń z Krajowego Rejestru Karnego.

Starosta wyjaśnił, że nie praktykował sprawdzania faktu niekaralności po dokonaniu już wpisu. Nie jest także znana mu praktyka w zakresie przekazywania przez sądy wyroków dotyczących skazania instruktorów za przestępstwa zawarte w ww. przepisie prawa, gdyż żaden z instruktorów wpisanych do prowadzonej przez niego ewidencji nie został skazany za przedmiotowe przestępstwa.

(akta kontroli str. 260, 265, 312-314)

2.7. W Starostwie w latach 2018-2021 (do 30 września) nie wdrożono procedury wewnętrznej zapewniającej bieżącą kontrolę realizowania przez instruktorów obowiązków w zakresie niezwłocznego przekazywania Starostwu informacji wynikających z art. 37 ust.1 pkt. 1 ustawy o kierujących pojazdami. Starosta wyjaśnił, że nie znalazł powodów do tworzenia takiej procedury, bowiem sam ustawodawca nie przewidział w stosunku do instruktorów żadnych sankcji za nieprzedłożenie mu przedmiotowych informacji.

(akta kontroli str. 270, 272)

Przeprowadzone badanie ewidencji wykazało, że część, wymaganych zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, informacji nie została w niej zamieszczona lub zawierała dane niezgodne ze stanem faktycznym, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 308-309)

2.8. W okresie objętym kontrolą nie doszło do skreślenia z ewidencji instruktora z powodu rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia. Prowadzona ewidencja przy skreśleniu wymagała podania (opartego o słownik) powodu tej decyzji. Wszystkie wykreślone wpisy posiadały taką informację.

(akta kontroli str. 307, 312-314)

Starosta wyjaśnił, że wysyła i otrzymuje od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego informacje dotyczące wykreśleń instruktorów z powodu dopuszczenia się rażącego naruszenia przepisów. Jednocześnie ocenił, że wprowadzenie w Centralnej Ewidencji Kierowców daty i przyczyny skreślenia instruktora oraz daty, do kiedy nie może być dokonany kolejny wpis do ewidencji usprawniłoby pracę i pozwoliło na szybsze wyeliminowanie prób nadużyć.

(akta kontroli str. 270, 272, 301, 303)

2.9. W okresie objętym kontrolą wykreślono z ewidencji 13 instruktorów, w tym 11 na mocy decyzji administracyjnych. W 2018 r. wykreślono dwóch instruktorów: jednego z powodu nieprzedłożenia Staroście zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego²³, a drugiego z uwagi na nieprzedłożenia aktualnego orzeczenia psychologicznego²⁴. W 2019 r. nie dokonywano wykreśleń instruktorów. W 2020 r. wykreślono siedmiu instruktorów – jednego ze względu na zgon, a sześciu ze względu na nieprzedstawienie zaświadczenia uczestnictwa w warsztatach doskonalenia zawodowego. W 2021 r.²⁵ wykreślono czterech instruktorów – jednego ze względu na zgon, a trzech ze względu na nieprzedstawienie zaświadczenia uczestnictwa w warsztatach doskonalenia zawodowego.

(akta kontroli str. 310)

W Starostwie w latach 2018-2021 (do 30 września) nie wdrożono procedur wewnętrznych dotyczących skreśleń instruktorów i wykładowców z ewidencji.

(akta kontroli str. 259, 263)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W prowadzonym przez Starostę elektronicznym rejestrze OSK wpisy dotyczące pięciu²⁶ z 14 przedsiębiorców²⁷ nie zawierały części elementów wymaganych art. 28 ust. 7 w zw. z ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami, tj. w trzech przypadkach numeru REGON, w jednym przypadku numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w jednym - pełnej firmy przedsiębiorcy, zawierającej stosownie do wymogów art. 43⁴ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁸ imię i nazwisko osoby fizycznej.

Badanie wpisów dotyczących sześciu z ww. przedsiębiorców wykazało ponadto, że Starostwo nie zapewniło ich rzetelności, gdyż mimo dysponowania co najmniej od I kwartału 2021 r. informacją o zmianie, według stanu na 30 września 2021 r.:

– w odniesieniu do dwóch OSK²⁹ nie wprowadzono informacji o sześciu spośród ogółem 39 instruktorów prowadzących szkolenie w tych sześciu ośrodkach,

²³ Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt. 3 ustawy o kierujących pojazdami.

²⁴ Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt. 2 ustawy o kierujących pojazdami.

²⁵ Do 30 września 2021 r.

²⁶ Dotyczy OSK nr 00060419, 00050419, 00100419, 00220419, 00270419.

²⁷ Badaniem objęto wszystkich przedsiębiorców prowadzących OSK w kontrolowanym okresie, w tym wpisy dotyczące przedsiębiorcy wykreślonego w kwietniu 2019 r.

²⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1740, ze zm.

²⁹ Dotyczy OSK nr 00180419 i 00240419.

- w odniesieniu do trzech OSK³⁰ nie wykreślono informacji o 12 spośród ogółem 17 instruktorów, którzy zakończyli prowadzenie szkoleń w tych sześciu ośrodkach;
- w odniesieniu do trzech OSK³¹ nie wprowadzono informacji o 21 spośród ogółem 61 pojazdów, przy pomocy których prowadzono szkolenie w tych sześciu ośrodkach,
- w odniesieniu do trzech OSK³² nie wykreślono informacji o 21 spośród ogółem 29 pojazdów, których wykorzystywanie na potrzeby szkoleń zakończono w tych sześciu ośrodkach;
- w odniesieniu do dwóch OSK³³ nie wpisano informacji o adresach, tytułach prawnych i okresie dysponowania dwoma spośród ogółem 10 placów manewrowych wykorzystywanych przez te sześć ośrodków;
- w odniesieniu do jednego OSK³⁴ nie wykreślono informacji o adresach, tytułach prawnych i okresie dysponowania jednym spośród ogółem trzech placów manewrowych, których wykorzystywania na potrzeby szkolenia zaprzestano w tych sześciu ośrodkach;
- w odniesieniu do jednego OSK³⁵ nie zmodyfikowano informacji o okresie dysponowania jednym spośród sześciu pomieszczeń biurowych wykorzystywanych ogółem przez te sześć ośrodków;
- w odniesieniu do jednego OSK³⁶ nie zmodyfikowano informacji o okresie dysponowania jednym spośród 10 placów manewrowych wykorzystywanych ogółem przez te sześć ośrodków;
- w odniesieniu do jednego OSK³⁷ błędnie wskazano siedzibę przedsiębiorcy wskazując, że jest to miasto Żnin, podczas gdy było miasto Bydgoszcz.

(akta kontroli str. 184-192, 222-223)

Starosta wyjaśnił m.in., że ww. braki wynikają z przeoczenia, niedopatrzania lub omyłek pracownika WKiD prowadzącego sprawy OSK. Fakt ten podyktowany był bardzo dużą liczbą obowiązków realizowanych przez osobę sprawującą w imieniu Starosty nadzór nad OSK. Wskazał ponadto, że udostępniony w Portalu Starosty rejestr OSK nie warunkuje dokonania wpisu od wprowadzenia danych w zakresie KRS lub REGON.

(akta kontroli str. 263-264, 271, 278, 300, 302)

NIK wskazuje, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej³⁸ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań³⁹. Do zadań kierownika należy także, określając cele i zadania, wskazać jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji⁴⁰. Należy zapewnić także, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania⁴¹.

³⁰ Dotyczy OSK nr 00060419, 00220419 i 00240419.

³¹ Dotyczy OSK nr 00050419, 00060419 i 00240419.

³² Dotyczy OSK nr 00050419, 00060419 i 00240419

³³ Dotyczy OSK nr 00050419 i 00060419.

³⁴ Dotyczy OSK nr 00050419.

³⁵ Dotyczy OSK nr 00220419.

³⁶ Dotyczy OSK nr 00240419.

³⁷ Dotyczy OSK nr 00060419.

³⁸ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF. Z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

³⁹ Por. standard nr 3.

⁴⁰ Por. standard nr 6

⁴¹ Por. standard nr 2.

2. Nierzetelne były ponadto wpisy dotyczące dat ujęcia i wykreślenia wpisów z elektronicznego rejestru OSK. Jeden spośród dwóch opisanych jako wykreślone w kontrolowanym okresie wpisów opatrzone nieprawidłową datą⁴². Wpisy dotyczące sześciu OSK⁴³ wskazywały natomiast na ich ujęcie w rejestrze OSK w styczniu 2013 r., podczas gdy miało to miejsce w latach 2000-2010.

Starosta wyjaśnił, że błędna data wykreślenia OSK jest wynikiem pomyłki pisarskiej. W odniesieniu do nieprawidłowych dat ujęcia przedsiębiorców w rejestrze OSK wskazał, iż data ze stycznia 2013 r. jest datą wpisu do rejestru OSK w Portalu Starosty, związaną z datą udostępnienia starostom tego narzędzia.

(akta kontroli str. 184-192, 271)

3. Starostwo nierzetelnie prowadziło ewidencję instruktorów i wykładowców. Dane zawarte w ewidencji były niepełne lub niezgodne ze stanem faktycznym, na 47 objętych kontrolą wpisów w przypadku:

- a) jednego wpisu dotyczącego instruktora nadal miał on status aktywny, pomimo wydania 12 lutego 2021 r. decyzji o jego wykreśleniu z ewidencji;
- b) siedmiu wpisów nie uzupełniono miejsca urodzenia instruktora;
- c) czterech wpisów nie uaktualniono adresu zamieszkania instruktora;
- d) 11 wpisów nie wprowadzono lub nie zaktualizowano OSK, w którym dany instruktor prowadzi szkolenia, pomimo posiadania przez Starostwo takich informacji na podstawie przeprowadzonych kontroli w OSK;
- e) trzech wpisów podano błędną datę ważności legitymacji;
- f) 19 wpisów nie wprowadzono z urzędu uprawnień do szkolenia dodatkowych kategorii zgodnie z art. 33 ust. 3a ustawy o kierujących pojazdami oraz art. 6 ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami⁴⁴.

Łącznie błędne dane zawarto w 46 na 553 skontrolowanych pól danych, co stanowiło 8,3% danych dotyczących 47 wpisów do ewidencji instruktorów.

(akta kontroli str. 308-309)

Starosta wyjaśnił m.in., że ww. błędy w ewidencji wymienione w punktach: a, c, e i f wynikały z przeoczenia, niedopisania, niedopatrzania albo omyłki. W przypadku punktu b Starosta wyjaśnił, że wymóg umieszczenia w ewidencji miejsca urodzenia powstał w 2018 r., a wszyscy wskazani instruktorzy zostali wpisani do ewidencji wcześniej. W kwestii braku aktualnych danych OSK, w którym dany instruktor prowadzi szkolenia (pkt. d), Starosta wyjaśnił, że dane z kontroli wpisywane są jedynie w rejestrze OSK, a nie na poziomie ewidencji instruktorów. Dane dotyczące zatrudnienia są wpisywane jedynie w związku z realizacją przez instruktorów obowiązku wynikającego z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o kierujących pojazdami.

(akta kontroli str. 259, 263-264)

NIK zauważa, że do zadań Starosty należy zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji, tak aby zawierała ona wszystkie aktualnie wymagane prawem informacje. Starosta powinien korzystać ze wszystkich dostępnych mu źródeł informacji, w tym m.in. wyników kontroli w OSK. Nie można tłumaczyć braku aktualnych danych niedopełnieniem przez instruktorów obowiązku przekazania Staroście aktualnych danych. Zwłaszcza, że jak sam Starosta przyznał⁴⁵, z uwagi na nieprzewidzenie przez ustawodawcę sankcji dla instruktorów za nieprzedłożenie aktualnych danych,

⁴² W przypadku OSK nr 00230419 wpisano wykreślenie z dniem 27 grudnia 2020 r., podczas gdy zakaz prowadzenia działalności w zakresie OSK orzeczono decyzją z 27 grudnia 2017 r.

⁴³ Dotyczy OSK nr 00050419, 00060419, 00100419, 00150419, 00180419.

⁴⁴ Dz. U. poz. 970 ze zm.

⁴⁵ Patrz punkt 2.7 wystąpienia.

nie znalazł powodów by opracować procedury wewnętrzne zapewniające bieżącą kontrolę realizacji przez instruktorów ciężącego na nich obowiązku.

4. Starostwo nie podjęło żadnych działań w związku z tym, że jeden z instruktorów przez cały okres objęty kontrolą tj. lata 2018-2020 przedstawiał zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego dla instruktorów, w których sam został wskazany, jako instruktor, który dokonał oceny sposobu przeprowadzenia szkolenia tj. uczestniczył w warsztatach jednocześnie w roli uczestnika, jak i instruktora.

(akta kontroli str. 315-316)

Starosta wyjaśnił, że warsztaty doskonalenia zawodowego, w których brał udział ten instruktor nie odbywały się w ośrodku szkolenia kierowców wpisanym do rejestru prowadzonego przez Starostę Żnińskiego. Fakt nieprzekazania informacji do nadzorującego ten ośrodek organu tj. Prezydenta Miasta Poznania spowodowany był niedopatrzeniem pracownika WKiD.

(akta kontroli str. 301, 304)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta weryfikował wnioski przy dokonywaniu wpisów do rejestru OSK oraz ewidencji instruktorów. Jednak w ocenie NIK rejestr OSK i ewidencja instruktorów prowadzone były sposób nierzetelny, bowiem zawarte w nich dane były niezgodne ze stanem faktycznym lub były niepełne.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Rzetelne przeprowadzanie oraz dokumentowanie przeprowadzanych kontroli OSK.
 2. Prawidłowe dokumentowanie wyników kontroli, w tym sporządzanie zaleceń pokontrolnych.
 3. Systematyczne publikowanie statystyk zdawalności w BIP.
 4. Publikowanie informacji o liczbie uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK.
 5. Rzetelne, z uwzględnieniem wszystkich danych wskazanych ustawą o kierujących pojazdami, prowadzenie rejestru OSK oraz ewidencji instruktorów.
 6. Zgłoszenie odpowiedniemu organowi nadzorującemu nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania warsztatów doskonalenia zawodowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 17 lutego 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Karolina Lahutta
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobacki