



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY.410.002.03.2023

Marek Wojtkowski
Prezydent Miasta Włocławka
Urząd Miasta Włocławek
ul. Zielony Rynek 11/13
87-800 Włocławek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/069 - Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Włocławek, ul. Zielony Rynek 11/13, 87-100 Włocławek ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Wojtkowski, Prezydent Miasta Włocławka ² od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed tym okresem
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. Justyna Wierzbicka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/32/2023 z 23 stycznia 2023 r.2. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/31/2022 z 23 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-24)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent Włocławka”.

³ Zakończenie czynności kontrolnych: 4 maja 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą przyjęta struktura Urzędu oraz organizacja pracy zapewniały sprawną realizację wybranych zadań związanych z obsługą klienta wykonywanych w Wydziale Komunikacji⁶, w sprawach dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami⁷ oraz rejestracji pojazdów⁸.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne polegające m.in. na prowadzeniu działań informacyjnych, w tym na stronach internetowych Urzędu, w zakresie sposobu przyjmowania i rozpatrywania wniosków związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdu, możliwości umówienia wizyty w Urzędzie w celu załatwienia ww. spraw jeszcze w dniu dokonania rezerwacji w Systemie Elektronicznej Rezerwacji Wizyt⁹ lub kolejnym, czy możliwości sprawdzenia przez Internet statusu swojej sprawy na stronie info-car.pl, przełożyły się na wysoki poziom satysfakcji klienta. Skargi dotyczące działalności Wydziału rozpatrywano zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰.

Prawidłowo realizowano większość ww. zadań Prezydenta Miasta związanych z obsługą klienta, z wyjątkiem terminowego, zgodnie z art. 12, art. 35 i art. 36 kpa wydawania decyzji administracyjnych, co stwierdzono w przypadku 54% zbadanych spraw.

W okresie objętym kontrolą działania Prezydenta Miasta w odniesieniu do właścicieli pojazdów, którzy nie wykonali lub wykonali z uchybieniem terminu obowiązków, o których mowa w art. 71 ust. 7 i art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹ były niewystarczające. Stwierdzono bowiem opóźnienia w podejmowaniu czynności wyjaśniających, dotyczących złożonych zawiadomień o nabyciu pojazdu, oraz w podejmowaniu postępowań w celu nałożenia kary pieniężnej, co było działaniem nierzetelnym.

W ww. postępowaniach naruszono również art. 15zzzzzn² ust. 1 i ust. 2 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹².

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

⁶ Dalej także: Wydział.

⁷ W tym w szczególności: wydawanie decyzji w sprawie wydania, zatrzymania, cofnięcia, zwrotu i przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami; wydawanie decyzji o skierowaniu osoby na kontrolne badania lekarskie i psychologiczne lub kontrolne sprawdzenie kwalifikacji; prowadzenie dokumentacji osób bez uprawnień; wydawanie decyzji w sprawie wymiany zagranicznego prawa jazdy na polski dokument prawa jazdy; prowadzenie spraw związanych z zatrzymywaniem praw jazdy dłużnikom alimentacyjnym oraz wprowadzanie danych do Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK).

⁸ W tym w szczególności: wydawanie decyzji w sprawie rejestracji, czasowej rejestracji i wyrejestrowania pojazdów; wydawanie decyzji w sprawie czasowego wycofania z ruchu pojazdów; wymiana oraz wydawanie wtórników dokumentów komunikacyjnych oraz tablic rejestracyjnych, przyjmowanie zawiadomień o nabyciu i zbyciu pojazdu oraz wprowadzanie danych do Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP).

⁹ [Rezerwacja na stronie internetowej](#), dalej: „SERW”.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: „kpa”.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm., dalej: „Prd”.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.; dalej: „ustawa COVID-19”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Przygotowanie, organizacja i poziom zasobów kadrowych Urzędu do realizacji wybranych zadań związanych z obsługą klienta

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywał Regulamin Organizacyjny, nadany zarządzeniem Nr 31/2019 Prezydenta Włocławka z 29 stycznia 2019 r.¹³. Zadania związane z obsługą klienta w sprawach dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami i rejestracji pojazdów zostały przypisane Wydziałowi Komunikacji i dotyczyły m.in.: wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, rejestracji i ewidencji pojazdów, przekazywania danych i informacji do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców¹⁴ oraz Krajowego Rejestru Elektronicznego Przedsiębiorstw Transportu Drogowego, nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów i diagnostami oraz ośrodkami szkolenia kierowców. W latach 2021-2023 w Wydziale obowiązywały cztery Regulaminy¹⁵ określające strukturę organizacyjną oraz podział zadań i kompetencji w ramach tej struktury. modyfikowany. Nadzór nad jego wykonywaniem powierzony został Zastępcy Prezydenta Włocławka, właściwemu także w zakresie nadzoru nad Wydziałem.

Od 1 stycznia 2023 r. zostały wprowadzone zmiany w organizacji Urzędu polegające m.in. na utworzeniu w Wydziale (obok stanowiska ds. administracyjno-finansowych) trzech komórek organizacyjnych:

- 1) Referatu Uprawnień do Kierowania pojazdami (w ramach którego funkcjonowały stanowiska ds. uprawnień do kierowania pojazdami);
- 2) Referatu Rejestracji i Ewidencji Pojazdów (w ramach którego stanowiska ds. rejestracji i ewidencji pojazdów);
- 3) Referatu Transportu Drogowego i Nadzoru (w ramach którego funkcjonowały stanowiska ds. ośrodków szkolenia kierowców i instruktorów nauki jazdy oraz postępowań nadzorczych; stanowiska ds. transportu drogowego, stacji kontroli pojazdów i diagnostów; stanowiska ds. realizacji zadań usuwania pojazdów z dróg oraz postępowań nadzorczych).

Prezydent Miasta podał, że funkcjonowanie obsługi klienta w Urzędzie, w tym w Wydziale, było na bieżąco monitorowane w ramach kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie warunków lokalowych, kwalifikacji merytorycznych i interpersonalnych pracowników zajmujących się bezpośrednią obsługą klienta oraz stosowanych procedur.

(akta kontroli str. 25-231, 238, 245)

Przyjęta struktura Urzędu oraz organizacja pracy zapewniała sprawną realizację ustawowych zadań, w tym w sprawach dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdów.

(akta kontroli str. 245)

¹³ Zmieniony trzykrotnie zarządzeniami Prezydenta Włocławka Nr 22/2021 z 28 stycznia 2021 r., Nr 287/2021 z 28 czerwca 2021 r. oraz Nr 416/2022 z 29 grudnia 2022 r.

¹⁴ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (dalej: SI CEPIK) – system informatyczny który obejmuje centralną ewidencję kierowców (CEK) oraz centralną ewidencję pojazdów (CEP). W systemie gromadzone są między innymi dane o pojazdach i ich właścicielach oraz o kierowcach.

¹⁵ Kolejno obowiązujące Regulaminy Organizacyjne Wydziału Komunikacji wprowadzone zostały zarządzeniami Prezydenta Włocławka: Nr 437/2019 z 24 października 2019 r., Nr 14/2021 z 22 stycznia 2021 r., Nr 142/2022 z 14 kwietnia 2022 r. oraz Nr 62/2023 z 28 lutego 2023 r.

W Urzędzie wprowadzono Regulamin Obsługi Klienta¹⁶, który był wynikiem realizacji projektu partnerskiego pn. „Podniesienie kwalifikacji i rozwój potencjału zawodowego pracowników magistratów: Bydgoszczy, Grudziądza, Inowrocławia i Włocławka”¹⁷.

Na podstawie oględzin¹⁸ stwierdzono m.in., że w budynku Urzędu wydzielone były strefy: punkt informacyjny, poczekalnia, pokoje i punkty obsługi interesantów; klienci mogli swobodnie poruszać się po Urzędzie; stanowiska obsługi wyposażone były w sprzęt techniczny oraz zapewniono właściwe warunki obsługi; godziny pracy Urzędu umożliwiały załatwienie spraw w godzinach popołudniowych¹⁹ co najmniej raz w tygodniu. Obsługa osób niepełnosprawnych odbywała na dwa sposoby: 1) w systemie rezerwacji istniała możliwość zaznaczenia, że jest się osobą niepełnosprawną. Na wyposażeniu Urzędu znajdował się schodolaz, który pozwalał na bezpieczne transportowanie klienta z niepełnosprawnością ruchową po schodach; 2) obsługa osób niepełnosprawnych w tym odbiór dokumentu/wniosku odbywała się na parkingu na dziedzińcu Urzędu²⁰.

(akta kontroli str. 444-473)

Prezydent Włocławka wyjaśnił m.in., że w 2023 r. planowane jest przeniesienie siedziby Wydziału do nowo powstającego obiektu dworca kolejowego, którego piętro w całości będzie wykorzystywane do obsługi mieszkańców. Będą znajdować się tam: pomieszczenia biurowe, sala obsługowa „open office” z 18 stanowiskami do realizacji wszystkich czynności związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami i rejestracją pojazdów z wydzielonym stanowiskiem przeznaczonym do obsługi osób z ograniczeniami ruchowymi, kasa Urzędu, w której będzie można dokonywać opłat związanych z wydawaniem uprawnień i rejestracją pojazdów oraz punkt informacyjny. Obiekt będzie w pełni klimatyzowany i wyposażony w windę osobową w celu likwidacji barier architektonicznych dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. W przyziemiu znajdować się będą pomieszczenia archiwum dla gromadzenia akt pojazdów i kierowców. Ponadto zaplanowana jest też kontynuacja programu szkoleniowego dla pracowników z zakresu obsługi petentów, w szczególności klientów będących osobami ze szczególnymi potrzebami.

(akta kontroli str. 238-244)

Z badania ankietowego²¹ przeprowadzonego przez NIK, dotyczącego stopnia zadowolenia klientów z poziomu obsługi świadczonej przez pracowników Urzędu wynikało, że klienci byli zadowoleni z poziomu obsługi²²; urzędnicy byli uprzejmi i życzliwi (100% odpowiedzi) oraz merytorycznie przygotowani do załatwienia sprawy (100% odpowiedzi), a czas oczekiwania na załatwienie sprawy był zadowalający (97,4% odpowiedzi). Żaden z respondentów nie napotkał trudności podczas załatwienia sprawy. Materiały informacyjne dostępne w Urzędzie oraz na stronie internetowej były czytelne, pomocne i zrozumiałe. Ankietowani wskazali, że mniej usatysfakcjonowani byli warunkami lokalowymi²³. Biorący udział w badaniu

¹⁶ Zarządzenie Nr 84/2021 Prezydenta Włocławka z 11 maja 2021 r.

¹⁷ Wdrożony w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.1. Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej.

¹⁸ Przeprowadzonych 21 marca 2023 r.

¹⁹ W pon., śr., czw. 7.30-15.30; wt. 7.30-17.00, pt. 7.30-14.00.

²⁰ Do przywołania pracownika Urzędu służył specjalny dzwonek.

²¹ Przeprowadzonego od 20 do 24 lutego 2023 r. Wypełnionych zostało 38 spośród 40 udostępnionych ankiet (zwrot na poziomie 95%). W badaniu wzięło udział 12 kobiet oraz 25 mężczyzn, w jednej ankiecie nie wypełniono rubryki „płeć”. Najwięcej ankietowanych mieściło się w przedziale wiekowym od 31 lat do 40 lat a najmniej - powyżej 60 roku życia.

²² Odpowiedzi twierdzącej udzielili wszyscy ankietowani: tak (35 osób tj. 92,1%), raczej tak (trzy osoby tj. 7,9%).

²³ Na pytanie: Czy warunki lokalowe w jakich była/był Pani/Pan obsługiwana/obsługiwany były odpowiednie? Odpowiedzi „tak” udzieliło 28 ankietowanych (73,7%), „raczej tak” – sześciu (15,8%), „nie mam zdania” – jeden (2,6%), „raczej nie” – dwóch (5,3%), „nie” – jeden (2,6%).

najczęściej korzystali z usługi: rejestracji pojazdu (57,9%), uzyskania/wymiany prawa jazdy (23,7%) oraz wygenerowania Profilu Kandydata na Kierowcę²⁴ (18,4%).

(akta kontroli str. 259-411)

Liczba pracowników w Wydziale – według danych na 1 stycznia w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 25 w 2018 r.; 28 w 2019 r.; 23 w 2020 r.; 23 w 2021 r.; 22 w 2022 r.; 23 w 2023 r. oraz 24 na koniec I kwartału 2023 r. Stan zatrudnienia był zgodny z ustalonymi wewnątrznie limitami zatrudnienia²⁵.

Średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika w zakresie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami²⁶, wynosiła – w latach 2018-2023 (do 31 marca) – odpowiednio: 1 530; 1 419; 1 055; 1 163; 1 165 oraz 342. Średnia liczba spraw w zakresie rejestracji pojazdów w ww. okresie w przeliczeniu na jednego pracownika stanowiła: 4 115; 3 374; 3 200; 4 429; 3 800 oraz 782. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że obsada na poszczególnych stanowiskach obsługi ustalana była na podstawie kwalifikacji, wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego pracowników z uwzględnieniem analizy liczby prowadzonych spraw na poszczególnych stanowiskach pracy.

(akta kontroli str. 248, 706-708)

Sprawami dotyczącymi zgłoszeń o nabyciu/zbyciu pojazdu w Wydziale zajmowało się 13 osób²⁷. W związku z wprowadzeniem kar pieniężnych za brak ww. zgłoszeń i rosnącą liczbą spraw w tym zakresie dwóm pracownikom przydzielono dodatkowy zakres czynności. Na jednego pracownika obsługującego zgłoszenia w latach 2021-2023 (I kw.) przypadło odpowiednio: 1450, 1357 i 301 spraw. Liczba zgłoszeń o zbyciu/nabyciu pojazdu – wniesionych po terminie oraz wszczętych postępowań wyjaśniających w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wynosiła: 300 i 11 w 2020 r.; 1501 i 75 w 2021 r.; 654 i 116 w 2022 r.

(akta kontroli str. 705-709)

W latach 2018-2023 (koniec I kw.) przeprowadzono 15 naborów²⁸ na wolne stanowiska pracy w tym 13 na stanowisko podinspektora oraz dwa na inspektora. Wszystkie z nich zakończyły się zatrudnieniem. Średni okres zatrudnienia osób nowo przyjętych wynosił sześć miesięcy. Cztery osoby zatrudnione w ww. okresie nadal pozostają w stosunku pracy²⁹. Warunki płacowe proponowane osobom ubiegającym się o zatrudnienie na stanowiskach pracy związanych z realizacją zadań dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami i rejestracji pojazdów przedstawiały się w następujący sposób: na stanowisku podinspektora kwota przeznaczona na etat wynosiła od 2,6 tys. zł do 3,6 tys. zł brutto natomiast na stanowisku inspektora – od 3,2 tys. zł do 4,1 tys. zł brutto.

Badanie na próbie 21 akt osobowych pracowników Urzędu, którym powierzono sprawy dotyczące uprawnień do kierowania pojazdami i rejestracji pojazdów wykazało, że wszyscy urzędnicy byli zatrudnieni na podstawie umów o pracę. Urząd - w badanym okresie – nie zawierał umów cywilnoprawnych (umów zlecenia oraz umów o dzieło). Dla wszystkich pracowników opracowane były zakresy czynności, które - w przypadku zmiany bądź rozszerzenia uprawnień - były na bieżąco aktualizowane. Kwalifikacje pracowników odpowiadały opisom zajmowanych stanowisk i były zgodne z wymogami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia

²⁴ Dalej: „PKK”.

²⁵ Zarządzenie Nr 417/2022 Prezydenta Włocławka z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie etatyzacji w Urzędzie.

²⁶ W tym m. in.: rozpoznanie wniosku, wydawanie profili, zwroty praw jazdy dłużnikom alimentacyjnym, skierowania na badania lekarskie i psychologiczne, żądania akt oraz ich wysyłka, decyzje zatrzymania praw jazdy.

²⁷ Według stanu na 31 marca 2023 r.

²⁸ W 2018 r. – dwa nabory; w 2019 r. – pięć naborów; w 2020 r. – trzy nabory; w 2021 r. – jeden nabór; w 202 r. – cztery nabory. W 2023 r. w styczniu żaden nabór nie był prowadzony.

²⁹ Pozostałe 11 osób zatrudnionych było na czas określony (zastępstwo pracownika).

29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej³⁰.

Wszyscy pracownicy³¹ przetwarzający dane osobowe posiadali stosowne upoważnienia³². Ponadto w aktach osobowych znajdowały się upoważnienia do załatwiania w imieniu Prezydenta indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, w tym do podejmowania czynności materialno-technicznych, prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń.

Pracownicy Wydziału Komunikacji zajmujący się sprawami dotyczącymi rejestracji pojazdów i uprawnień kierowców, poza centralnym SI CEPIK wykorzystywali również: System Informatyczny POJAZD³³ oraz Systemem Informatycznym KIEROWCA³⁴ – przy użyciu których wprowadzane są dane do CEPIK.

Osoby zajmujące się realizacją zadań dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami i rejestracji pojazdów uczestniczyły w szkoleniach poświęconych zagadnieniom obsługi oraz problematyce załatwianych spraw.

(akta kontroli str. 249, 443)

W Urzędzie opracowano i przestrzegano politykę rozwoju zasobów ludzkich zawartą w Zarządzeniu nr 357/2016 Prezydenta Włocławka z 8 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu oraz w Zarządzeniu nr 310/2020 Prezydenta Włocławka z 3 września 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników.

(akta kontroli str. 477)

W 2021 r. oraz w I kwartale 2023 r. nie wpłynęły żadne skargi ani wnioski dotyczące rejestracji pojazdów i wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, natomiast w 2022 r. wpłynęły trzy skargi³⁵, z czego dwie dotyczące stosowania procedur w zakresie rejestracji pojazdów w okresie występowania stanu epidemii związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz jedna, dotycząca stosowania procedur w zakresie rejestracji pojazdów. W odniesieniu do wszystkich trzech skarg organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające a następnie poinformował skarżących o sposobie załatwienia skargi, z zachowaniem terminu określonego w art. 237 § 1 kpa (tj. odpowiednio 28, 29 i 30 dni). Wszystkie trzy skargi zostały uznane jako bezzasadne. Odpowiedzi na skargi zawierały elementy określone w art. 238 § 1 kpa.

Ponadto w badanym okresie wpłynął jeden wniosek³⁶ w przedmiocie przeprowadzenia szkoleń pracowników Wydziału Komunikacji w zakresie rejestracji pojazdów. Odpowiedź wystosowano z zachowaniem terminu wynikającego z art. 237 kpa zawiadamiając o sposobie jego realizacji.

(akta kontroli str. 474)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że centralne systemy informatyczne sporadycznie, ale znacząco utrudniały wykonywanie zadań związanych z obsługą klienta w sprawach dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdów. Związane to było to zazwyczaj z awarią masową SI CEPIK. Ewentualne problemy

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024.

³¹ Objęci badaniem.

³² Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w systemach informatycznych.

³³ Dalej: SI POJAZD.

³⁴ Dalej: SI KIEROWCA.

³⁵ Skarga z dnia 13 stycznia 2022 r., skarga z dnia 14 stycznia 2022 r. oraz skarga z 5 grudnia 2022 r.

³⁶ Wniosek z dnia 5 grudnia 2022 r.

w funkcjonowaniu systemów zgłaszane były do e-Helpdesk³⁷, telefonicznie lub za pośrednictwem e-mail, a w rzadkich przypadkach również faksem. Raporty w module sprawozdawczo-kontrolnym nie zawsze odzwierciedlały stan faktyczny. Systemy należałoby zmodyfikować, aby były kompatybilne z przepisami prawa i wspierały realizację prowadzonych postępowań. W celu usprawnienia procesów obsługi klienta oraz wprowadzanie danych do SI CEPIK należałoby umożliwić klientowi korespondowanie z urzędem z poziomu jednego złożonego wniosku w e-PUAP, bez konieczności składania nowego wniosku w przypadku zaistniałych braków. W przypadku wniosków złożonych za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej SI POJAZD i SI KIEROWCA zasadnym byłoby zwiększenie rozmiaru plików dołączanych do wniosku. W systemie SI KIEROWCA rejestr akt kierowcy winien odzwierciedlać wersję papierową akt, dotyczącą otrzymania akt kierowcy z poprzedniego organu – nie była widoczna historia operacji realizowanych w systemie przez poprzedni organ. Nadto w zakładce e-urząd winna być możliwość przekazania wniosku według właściwości do innego organu. Dyrektor Wydziału wskazał w funkcjonowaniu ww. systemów informatycznych występowanie m.in następujących problemów:

- 1) w SI POJAZD:
 - a) brak możliwości zarejestrowania motoroweru zabytkowego z tablicą motorowerową. System żądał wpisu terminu następnego badania technicznego. Ostatecznie, zgodnie ze wskazówkami z HP, pojazd wprowadzono do ewidencji jako: sposób produkcji fabryczny, zamiast zabytkowy; pochodzenie – ponowna rejestracja, w systemie wpisany został nieprawdziwy termin następnego badania technicznego. Sprawę zgłoszono do HP;
 - b) gdy dowód rejestracyjny został zatrzymany przez Policję i wpisany do Centralnej Ewidencji Pojazdów, sprawdzając ten pojazd automatycznie wprowadzano informację o zatrzymanym dowodzie w SI POJAZD, np. widoczne zatrzymanie elektroniczne, data i godzina wystąpienia błędu (data i godzina sprawdzania pojazdu). Mimo usunięcia z CEP zatrzymanego przez diagnostę dowodu rejestracyjnego, po dokonaniu np. badania technicznego dopuszczającego pojazd do ruchu, dokument nadal widniał jako zatrzymany w SI POJAZD i musiał zostać z tego systemu usunięty poprzez wprowadzenie zapisu „wydanie zatrzymanego dowodu rejestracyjnego”, co faktycznie nastąpiło na skutek czynności diagnosty, a nie organ rejestrującego – błąd ten powtarzał się bardzo często;
 - c) występujące w SI POJAZD w zakładce POWIADOMIENIA po ich obsłudze (występują w „OBSŁUŻONYCH”) nadal były widoczne jako „odczytane”. Nie znikaly, co sprawiało trudność w ocenie, które powiadomienia zostały już odnotowane, a które nie;
 - d) powtarzał się problem zajęć widniejących na pojazdach³⁸,
 - e) występował błąd w naliczaniu numerów decyzji o wyrejestrowaniu pojazdów zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt. Kilka pojazdów posiadało tożsame numery decyzji o wyrejestrowaniu;
 - f) przy generowaniu jakiegokolwiek zestawienia za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. pojawiało się tylko 500 ostatnich rekordów, podczas gdy za ten okres rekordów było dużo więcej. Wobec powyższego zakres wyszukiwania należało dzielić na krótsze okresy, które następnie trzeba

³⁷ Dalej: „HP”.

³⁸ Tj. zajęcia skarbowe lub zastrzeżenia komornicze.

- było sumować, co stanowiło utrudnienie w wykonywaniu zadań – limit wyświetlanych spraw wynosi 500 a powinien być rzeczywisty;
- g) w zakładce e-Urząd widniały wnioski przesłane przez klientów za pośrednictwem platformy ePUAP. Weryfikacja tych wniosków wymagała często wysyłania informacji do klienta o ich uzupełnienie. Klienci nie mogli odpowiedzieć na to samo zgłoszenie, musieli zakładać nowe zgłoszenie, co skutkowało występowaniem wielu wniosków dotyczących jednej sprawy;
 - h) problem przy rejestracji przez obcokrajowców, wprowadzenie rzeczywistych, prawidłowych danych wielokrotnie uniemożliwiało ich zapisanie;
- 2) w SI KIEROWCA:
- a) częste problemy z logowaniem do systemu – występowały sytuacje, wymuszające kilkukrotne wylogowanie się lub konieczność ponownego uruchomienia komputera, by móc się zalogować się do systemu;
 - b) częste zawieszenia systemu;
 - c) problemy z nadrukiem zdjęcia na e-wnioskach;
 - d) brak możliwości wygenerowania PKK i Profilu Kierowcy Zawodowego³⁹;
 - e) brak możliwości pobrania profilu PKZ przez ośrodek szkolenia/WORD oraz wydania wyprodukowanego prawa jazdy – w celu przywrócenia cofniętych uprawnień niejednokrotnie trzeba było wprowadzić kilka wniosków (np. o przywrócenie cofniętych uprawnień, o zwrot zatrzymanego prawa jazdy czy o zmianę danych);
- 3) w Module Sprawozdawczo Kontrolnym: po zaakceptowaniu raportu z listy żądań realizacji a następnie jego wykonaniu raport „znikał” – brak możliwości ponownego podglądu wykonanego raportu.

(akta kontroli str. 433-435, 479)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęta struktura Urzędu oraz organizacja pracy zapewniała sprawną realizację wybranych zadań związanych z obsługą klienta wykonywanych w Wydziale tego Urzędu, w sprawach dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdów. Pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie postępowań administracyjnych w ww. zakresie posiadali doświadczenie oraz upoważnienia umożliwiające rzetelne wykonywanie powierzonych obowiązków. Skargi dotyczące działalności Wydziału rozpatrywano zgodnie z przepisami.

2. Realizacja wybranych zadań związanych z obsługą klienta

Opis stanu
faktycznego

W celu zapewnienia sprawnej obsługi klientów Wydziału, na stronie BIP Urzędu udostępniono informacje o sposobach przyjmowania wniosków i załatwiania spraw w zakresie wydawania praw jazdy oraz rejestracji pojazdu. Zamieszczone były tam również odpowiednie procedury, wzory dokumentów. Dla ułatwienia kontaktów z klientem dostępny był również SERW⁴⁰. Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że klienci w sprawach rejestracji pojazdów lub wydania uprawnień do kierowania pojazdami, mają możliwość załatwiania sprawy⁴¹ elektronicznie, bez konieczności wizyty

³⁹ Dalej: „PKZ”.

⁴⁰ [Rezerwacja na stronie internetowej.](#)

⁴¹ Tj. zawiadomienie o zbyciu lub nabyciu pojazdu, wniosek o rejestrację lub wyrejestrowanie. Złożenie wniosku o wydanie prawa jazdy; wtórnika prawa jazdy; wymiany prawa jazdy; zwrotu zatrzymanego prawa jazdy; przywrócenia cofniętego uprawnienia do kierowania pojazdami

w Urzędzie za pośrednictwem ePUAP lub Elektronicznej Skrzynki Podawczej SI POJAZD i SI KIEROWCA. Klient załatwiający ww. sprawy miał możliwość sprawdzenia przez Internet statusu swojej sprawy na stronie info-car.pl, jak również na stronie BIP.

Na podstawie oględzin⁴² stwierdzono m.in., że:

- w poczekalni Wydziału dostępne były wzory wniosków takie jak m.in.: zawiadomienie o dokonanych zmianach w pojeździe, o zbyciu/nabyciu pojazdu, rejestracji czasowej, nadania uprawnień;
- wyznaczone terminy wizyt w SERW związane z wydaniem prawa jazdy lub rejestracją pojazdu umożliwiały załatwienie sprawy jeszcze w dniu dokonywania rezerwacji lub w dniu następnym;
- dostępny był biletomat⁴³, infolinia⁴⁴ oraz punkt informacyjny z obsługą interesanta⁴⁵.

(akta kontroli str. 444-473, 477-486)

Dyrektor Wydziału podał, że czas wyznaczony na obsługę dla poszczególnych czynności ustalony został po wnikliwej analizie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku obsługi oraz czasu koniecznego na wykonywanie danej czynności z uwzględnieniem warunków lokalowych w siedzibie Wydziału. Wprowadzono uśrednione czasy obsługi dla poniższych usług: rejestracja pojazdu – 30 minut; wydawanie prawa jazdy oraz inne czynności dot. uprawnień do kierowania pojazdami - 20 minut; zgłoszenie nabycia/zbycia pojazdu oraz inne czynności związane z ewidencją pojazdów – 15 minut; wydanie stałego dowodu rejestracyjnego – pięć minut. Ustanowione średnie czasy obsługi zostały zaimplementowane do SERW.

(akta kontroli str. 478)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 100 615 wniosków i spraw dotyczących rejestracji pojazdów i wydania uprawnień do kierowania pojazdami, w tym m.in.: wydania prawa jazdy po egzaminie państwowym i międzynarodowego prawa jazdy (2 537); rejestracji pojazdów⁴⁶ (22 051); czasowej rejestracji na wniosek właściciela (686); wyrejestrowania pojazdów (2 789); zawiadomień o zbyciu i nabyciu (36 232). W powyższych sprawach wydano pięć decyzji odmownych (z czego trzy dotyczyły wymiany prawa jazdy wydanego za granicą, bez wymogu złożenia egzaminu państwowego z części teoretycznej oraz po jednej sprawie z zakresu generowania PKK, zmiany danych oraz przedłużenia terminu ważności prawa jazdy). Pozostałe sprawy rozpatrzono pozytywnie. Nie składano odwołań od ww. decyzji oraz skarg do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W badanym okresie nie pozostawiono wniosków bez rozpatrzenia.

Liczba wydanych decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 140mb ustawy Prd wyniosła: 75 w 2021 r.; 116 w 2022 r.; 43 w 2023 r. (I kw.). Od ww. decyzji złożono łącznie 10 odwołań z czego osiem zostało pozytywnie rozpatrzonych dla klienta⁴⁷ a dwie były w trakcie rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 253-255)

⁴² Przeprowadzonych 21 marca 2023 r.

⁴³ Który służył do zarządzania system kolejkowym dla osób oczekujących.

⁴⁴ Działająca w godzinach pracy Wydziału i umożliwiająca dokonanie rezerwacji/umówienie wizyty.

⁴⁵ Punkt umożliwiający wstępną weryfikację wniosków. Klient miał możliwość uzupełnienia wniosku tego samego dnia lub w dniach kolejnych po dokonaniu rezerwacji przez pracownika Urzędu.

⁴⁶ Dotyczy spraw: przerejestrowanie pojazdu (zmiana właściciela); rejestracja pojazdu nowego; rejestracja pojazdu zabytkowego; rejestracja pojazdu marki SAM; rejestracja pojazdu sprowadzonego z zagranicy.

⁴⁷ W siedmiu postępowaniach uchylono decyzję i przekazano organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, w jednym przypadku uchylono decyzję w całości.

Badaniem prawidłowości i terminowości realizacji zadań związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami, dowodów rejestracyjnych oraz decyzji o nałożeniu kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb Prd objęto 56 postępowań⁴⁸. W powyższych sprawach ustalono m.in., że:

- 1) w zakresie wydania międzynarodowego prawa jazdy postępowania prowadzone były terminowo, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁴⁹ i z § 19-22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami⁵⁰;
- 2) wydanie uprawnień do kierowania pojazdami we wszystkich przypadkach przeprowadzono zgodnie z art. 10 ust. 1, art. 11 i art. 13 ustawy o kierujących pojazdami oraz § 5-18 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami;
- 3) wszystkie decyzje o odmowie wydania prawa jazdy sporządzono zgodnie z art. 12 ww. ustawy;
- 4) w zakresie rejestracji pojazdów postępowania prowadzone były zgodnie z art. 72 Prd i odpowiednio z § 2-3, 6-12 i 18-20 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych⁵¹ oraz z § 2-10 i 16-18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów, wymagań dla tablic rejestracyjnych oraz wzorów innych dokumentów związanych z rejestracją pojazdów⁵²;
- 5) wszystkie postępowania dotyczące nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 140mb ustawy Prd w związku z naruszeniem przez właścicieli pojazdów obowiązków, o których mowa w art. 71 ust. 7 i art. 78 ust. 2 pkt 1 tej ustawy prowadzono wnikliwie, a ustalając wysokość kary pieniężnej uwzględniano zakres naruszenia, powtarzalność naruszeń oraz korzyści finansowe uzyskane z tytułu naruszenia ww. ustawy, co było zgodne z art. 140n ww. ustawy;
- 6) w czterech badanych sprawach, o których mowa w pkt 5), w okresie obowiązywania stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę terminu na zawiadomienie o zbyciu/nabyciu pojazdu nie zawiadomiono strony o tym uchybieniu z jednoczesnym wyznaczeniem jej terminu 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu, czym naruszył art. 15zzzzzn² ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy COVID-19, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.
- 7) 30 badanych decyzji wydano z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa, co zostało szerzej opisane w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 487-488, 640, 661-662, 685, 701)

W okresie objętym kontrolą działalność Urzędu w zakresie obsługi klienta w sprawach dotyczących wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdów była objęta jednym badaniem audytowym⁵³. Zakres przedmiotowy badania

⁴⁸ Z czego: 10 postępowań w zakresie wydania prawa jazdy, cztery w zakresie odmowy wydania prawa jazdy, 10 spraw w zakresie wydania międzynarodowego prawa jazdy, 20 spraw w zakresie wydania decyzji o rejestracji pojazdu, 12 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 622.

⁵⁰ Dz. U. poz. 231 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami”.

⁵¹ Dz. U. poz. 2355, ze zm.

⁵² Dz. U. z poz. 1847.

⁵³ Audyt trwał od 27 czerwca 2022 r. do 17 sierpnia 2022 r. (z przerwą w dniach 1-17 lipca 2022 r. z uwagi na urlop audytora).

obejmował rozwiązania strukturalne i organizacyjne procesu wydawania uprawnień do kierowania pojazdami, ewidencje uprawnionych do kierowania pojazdami oraz prawidłowość przebiegu procesu wydawania uprawnień do kierowania pojazdami. Sformułowane wnioski pokontrolne dotyczyły m. in.:

- a) analizy podziału obowiązków pracowników Wydziału (zalecenia audytu wykonano);
- b) wzmocnienia nadzoru nad tym procesem (zalecenia audytu wykonano);
- c) terminowego i zgodnego z przepisami kpa wydawania decyzji (zalecenia w tym zakresie zrealizowano nieskutecznie, co potwierdzają nieprawidłowości wykazane w trakcie kontroli NIK i opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 432, 717)

Liczba nieprawidłowości i pojazdów, których dotyczyły raporty „Brak zgłoszenia zbycia/nabycia pojazdu powyżej 30 dni” i „Brak zgłoszenia sprowadzenia pojazdu z zagranicy”⁵⁴ za 2021 rok wynosiła odpowiednio: 2 360 i 1 991. W 2022 r. i 2023 r. (I kw.) pracownicy Urzędu ww. raportów z CEPIK nie generowali i nie pobierali. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że raporty zawierały liczne nieścisłości. Często pojawiały się problemy w zakresie możliwości sporządzenia wydruków raportów. W związku z powyższym 2022 r. zaprzestano generowania raportów do czasu modernizacji oprogramowania, które pozwoli na rzetelny i systematyczny ich wydruk. Ponadto częściowe dane dające się wygenerować w systemie SI CEPIK w żaden sposób nie odzwierciedlały faktycznego stanu w zakresie zgłaszanych zbyć, nabyć oraz rejestracji pojazdów, co za tym idzie w żaden sposób nie były pomocne dla wszczynania postępowań administracyjnych w zakresie nabycia, zbycia i rejestracji pojazdów powyżej 30 dni. Pracownicy Wydziału wielokrotnie podejmowali próby sporządzenia raportów, konsultując się w tej sprawie z administratorem oprogramowania lub też posiłkując się informacją na temat funkcjonowania systemu z innymi wydziałami komunikacji funkcjonującymi w ramach urzędów lub starostw na terenie Polski. Ponadto wszelkie dane, o którym mowa w art. 80b ustawy Prd wynikające ze zgłoszeń zbycia, nabycia lub rejestracji pojazdów, Wydział wprowadzał na bieżąco, w związku z czym w Centralnej Ewidencji Pojazdów widniały właściwe dane dotyczące pojazdów. Wszelkie informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w powyższym zakresie były przesyłane przez inne organy rejestrujące, ujawniane w trakcie rejestracji, w trakcie czynności związanych ze zgłoszeniem zbycia/nabycia pojazdów jak też ujawniane podczas prowadzenia innych postępowań. O każdym takim fakcie informowano pracowników wyznaczonych do prowadzenia postępowań w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 140mb ustawy Prd, przekazując kopie stosownych dokumentów. Dalsze postępowanie wyjaśniające prowadzili wyznaczeni pracownicy.

(akta kontroli str. 440, 708-709)

Na podstawie badania 10 spraw wskazanych w raportach wygenerowanych w 2021 r. ustalono m.in., że w dziewięciu przypadkach zbywca/nabywca pojazdu zawiadomił Urząd o kupnie lub sprzedaży samochodu w wymaganym terminie 30 dni. W jednej sprawie odpowiednie dane, o których mowa w art. 80b ustawy o Prd, wynikające z zawiadomienia o zbyciu/nabyciu pojazdu zostały do Centralnej Ewidencji Pojazdów wprowadzone na podstawie wniosku nabywcy o rejestrację. Badanie to wykazało ponadto, że pracownicy Wydziału dokonywali zmian w Centralnej Ewidencji Pojazdów, wynikających ze składanych zawiadomień

⁵⁴ Raporty generowane z SI CEPIK, dalej: „raporty”.

o zbyciu/nabyciu pojazdu niezwłocznie w dniu powzięcia właściwej informacji, tj. zgodnie z art. 80ba ustawy Prd.

(akta kontroli str. 441)

Badanie 10 zgłoszeń zbycia/nabycia pojazdu, które wymuszały podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia braków formalnych i/lub złożenia przez klienta stosownych wyjaśnień wykazało, że czas od wpływu do Urzędu zawiadomienia o nabyciu/zbyciu pojazdu do dnia wysłania wezwania do klienta w ww. zakresie wyniósł od jednego do siedmiu dni.

(akta kontroli str. 442)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych rozwiązań, dotyczących wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 140mb Prd, z uwagi na wskazane kryteria ustawowe, o których mowa w art.140n ust. 4. Ponadto każda sprawa rozpatrywana była indywidualnie w oparciu o reguły oraz zasady określone przepisami kpa. Wysokość kar pieniężnych nałożonych w poszczególnych latach oraz ich średnioroczna wysokość wynosiły: 2,0 tys. zł; 200 zł w 2020 r.; 9,2 tys. zł; 200 zł w 2021 r.; 6,0 tys. zł; 250 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 478-479)

Badanie szczegółowe 12 spraw dotyczących zgłoszenia nabycia/zbycia/rejestracji pojazdu, w których wydano postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej wykazało, że czas jaki upłynął od powzięcia informacji przez Urząd o naruszeniu przez właścicieli obowiązku rejestracji lub obowiązku zawiadomienia o nabyciu lub zbyciu pojazdu wyniósł od 71 do 863 dni, co zostało opisane szerzej w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. Badanie to wykazało także, że pracownicy Wydziału dokonywali zmian w Centralnej Ewidencji Pojazdów, wynikających ze składanych zawiadomień o zbyciu/nabyciu pojazdu niezwłocznie w dniu powzięcia właściwej informacji, tj. zgodnie z art. 80ba ustawy Prd.

(akta kontroli str. 441-442)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. W czterech sprawach⁵⁵ spośród 12 objętych badaniem (33%), dotyczących wydania decyzji w zw. z naruszeniem określonym w art. 140mb ustawy Prd, w okresie obowiązywania stanu epidemii, w przypadku stwierdzenia uchybienia terminu do zgłoszenia zbycia/nabycia pojazdu nie zawiadomiono strony o uchybieniu przez nią terminu i możliwości złożenia wniosku o jego przywrócenie. Powyższe stanowiło naruszenie art. 15zzzzzn² ust. 1 pkt 5 ustawy COVID-19, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu. Z kolei, zgodnie z przepisem art. 15zzzzzn² ust. 2 ustawy COVID-19 w zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 1, organ administracji publicznej wyznacza stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. W myśl natomiast art. 15zzzzzn² ust. 3 ustawy COVID-19 w przypadku, o którym mowa w art. 58 § 2 k.p.a. prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w terminie 30 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Ponadto zgodnie z § 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organ

⁵⁵ KM.5410.8.74.2022; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.21.2021.

czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

(akta kontroli str. 487-488)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że w prowadzonych postępowaniach nie stosowano postanowień art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 z uwagi na interpretację tegoż przepisu przez Ministerstwo Infrastruktury na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, które odbyło się 24 lutego 2021 r. Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił wtedy, że art.15zzzzzn² ww. ustawy nie może być podstawą do przywrócenia terminu, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym między innymi dlatego, że art. 31i teje samej ustawy wydłużył do 180 dni termin określony w art. 78 ust. 1 i 2 Prd. Skoro więc ustawodawca, w tej samej ustawie wprowadził pewien przepis szczególny, bardzo precyzyjnie odnoszący się właśnie do Prd, wydłużający ten termin z 30 do 180 to tym samym wskazał, iż jego intencją było wprowadzenie przepisu będącego przepisem szczególnym, w związku z czym nie ma zastosowania przepis ogólny dotyczący przywracania terminu do wykonania obowiązku, stanowiący regulację generalną. Niniejsza informacja znajduje się m.in. [na stronie internetowej Unii Metropolii Polskich](#) im. Pawła Adamowicza. Ponadto kontrolowane postępowania dotyczyły zwłoki w wykonaniu obligatoryjności, o której mowa w art. 71 ust. 7 oraz art. 78 ust 2 Prd, nie zaś zupełnego zaniechania wykonania obowiązku, do którego przywrócenie terminu być może byłoby bardziej zasadne. Trudno jest bowiem przywracać terminy do czynności już dokonanych, odnotowanych w SI CEPIK. Bez względu na powyższe, strona w momencie zawiadomienia o wszczęciu jak i zakończeniu postępowania była informowana, iż może złożyć stosowne wyjaśnienia w sprawie, może przedstawić dowody w sprawie uprawdopodobniające zaistnienie sytuacji, która powodowała brak możliwości wykonania obowiązku w terminie wskazanym przez ustawę. Organ wyznaczał dość długi, bo aż 7-dniowy termin do złożenia wyjaśnień w sprawie lub przedstawienia stosownych dowodów, który to z uwagi na indywidualne rozpatrywanie spraw miało znaczący wpływ na rozstrzygnięcie organu.

(akta kontroli str. 702-712)

NIK zauważa, że celem art. 15zzzzzn² ustawy COVID-19 była ochrona obywateli RP przed negatywnymi skutkami uchybienia terminom w czasie pandemii koronawirusa. Obowiązkiem organu administracji publicznej było po stwierdzeniu uchybienia terminu, zawiadomienie strony o tym uchybieniu (art. 15 zzzzzn² ust. 1) i wyznaczenie jej terminu 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu (ust. 2) oraz pouczenie o treści ust. 3 tego przepisu wydłużającego termin tygodniowy z art. 58 § 2 kpa do terminu 30 dni.

2. We wszystkich 12 sprawach⁵⁶ objętych badaniem, w których wydano decyzję, o której mowa w art. 140mb Prd, działania zmierzające do wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej podejmowano po upływie długiego czasu, licząc od daty powzięcia informacji przez Urząd o naruszeniu przez właścicieli obowiązku określonego w art. 71 ust. 7 lub art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy Prd, co było działaniem nierzetelnym. Ustalono, że czas od ww. daty do dnia wszczęcia postępowania w sprawie wyniósł od 71 do 863 dni.

(akta kontroli str. 478-684)

⁵⁶ KM.5410.8.96.2022; KM.5410.8.74.2022; KM.5410.8.70.2022; KM.5410.8.58.2022; KM.5410.8.50.2022; KM.5410.11.62.2021; KM.5410.11.61; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.21.2021; KM.5410.8.29.2022; KM.5410.8.20.2022.

Dyrektor Wydziału podał m.in., że obowiązek wszczynania postępowań administracyjnych zbiegł się z wybuchem pandemii Covid-19, w związku z czym borykano się z wieloma problemami organizacyjnymi, w tym z absencją pracowników. Ponadto brak wyraźnych wytycznych oraz jasnych zasad nakładania kar, bardzo skromny zasób orzecznictwa sądowego (niekiedy sprzecznego ze sobą), różniące się interpretacje stosowania przepisów oraz pojawiające się wątpliwości w zakresie orzekania o nakładaniu kar spowodowały, iż rozpoczęcie prowadzenia postępowań administracyjnych przeciągnęło się w czasie powodując zwłokę w ich wszczynaniu. Jednocześnie zgodnie z art. 189g kpa, administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków jego naruszenia. We wszystkich przypadkach wszczęcie postępowania nastąpiło w ramach ww. terminu.

(akta kontroli str. 702-712)

3. W 30 sprawach⁵⁷ spośród 56 objętych badaniem, zakończonych wydaniem decyzji (54%), Prezydent prowadził postępowania administracyjne z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 kpa. Co więcej, pomimo przekroczenia ww. terminu Prezydent, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 36 § 1 kpa, nie zawiadomił strony o niezalutwieniu sprawy w terminie i przyczynie zwłoki z jednoczesnym wyznaczeniem nowego terminu jej zalutwienia i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Termin, o którym mowa powyżej został przekroczony w przypadku postępowań w sprawie: wydania uprawnienia do kierowania pojazdami od 42 do 965 dni, w sprawie odmowy wydania prawa jazdy od 28 do 31 dni, w sprawie rejestracji pojazdu od 7 do 355 dni, a w sprawie nałożenia kary pieniężnej od 4 do 68 dni.

Prowadzenie postępowania w sposób przewlekły stanowiło również naruszenie zasady ogólnej postępowania administracyjnego – szybkości i prostoty postępowania (art. 12) według której, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko.

(akta kontroli str. 487-488, 640, 662, 685)

Dyrektor Wydziału wyjaśnił m.in., że: w przypadku ubiegania się o wydanie uprawnień do kierowania pojazdami osoba taka musi spełniać przesłanki wskazane przez ustawodawcę, m.in. pozytywny wynik egzaminu państwowego, który umieszczony jest w PKK i dopiero po spełnieniu wszystkich kryteriów możliwe jest rozpoczęcie procedury wydawania decyzji o uprawnieniu do kierowania pojazdami (dokumentu prawa jazdy). We wszystkich wskazanych sprawach PKK zostały wydane w dniu złożenia wniosku, czyli zgodnie z terminem wskazanym w § 5 ust. 2 rozporządzeniu w sprawie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, zaś ostateczne decyzje o wydaniu uprawnienia do kierowania pojazdami rozstrzygane były niezwłocznie po wypełnieniu przez wnioskodawcę wszystkich przesłanek. W zakresie odmowy wydania prawa jazdy przekroczenie terminu spowodowane było oczekiwaniem na odpowiedź innych organów, w tym organów zagranicznych oraz brakiem skutecznego doręczenia korespondencji stronie postępowania. W sprawach dotyczących rejestracji pojazdów został przekroczony termin z uwagi na fakt, iż art. 85 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695) przedłużał ważność czasowej rejestracji pojazdu na podstawie art. 74 ust. 2 ustawy Prd. Wobec

⁵⁷ Z czego: 10 dotyczyło wydania uprawnień do kierowania pojazdami (pierwsze trzy cyfry numeru PPK: 920; 121; 421; 920; 321; 322; 122; 422; 722; 119); cztery odmowy wydania prawa jazdy (KM.5430.16.6.2021; KM.5430.16.4.2021; KM.5430.16.5.2021; KM.5430.13.18.2022); siedem rejestracji pojazdu (KM 5410.12.23732.2021.AZ; KM 5410.12.2468.2021; KM 5410.12.4279.2021.PK; KM 5410.12.2773.2022.AZ; KM 5410.12.3135.2022.EM; KM 5410.12.1967.2022.OR; KM 5410.12.1966.2022) i dziewięć nałożenia kary pieniężnej (KM.5410.8.58.2022; KM.5410.8.50.2022 KM.5410.11.62.2021; KM.5410.11.61; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.43.2021; KM.5410.11.21.2021; KM.5410.8.29.2022; KM.5410.8.20.2022).

powyższego wydane podczas tej rejestracji pozwolenia czasowe i zalegalizowane tablice rejestracyjne zachowywały swoją ważność w okresie do 14 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, jeżeli termin ważności czasowej rejestracji upłynął w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Na prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie art. 140mb powyżej 30 dni miało wpływ m.in.: wyznaczenie siedmiodniowych terminów na złożenie wyjaśnień zarówno na etapie wszczęcia jak i zakończenia postępowania, co miało na celu zapewnienie stronie czynny udział w każdym stadium postępowania, czas potrzebny na dostarczenie i odbiór zawiadomień o wszczęciu i zakończeniu postępowań administracyjnych, przeprowadzenie rzetelnej analizy zgromadzonych materiałów dla wydania sentencji decyzji, biorąc pod uwagę dokładną analizę stanu faktycznego i słuszny interes strony.

(akta kontroli str. 702-712)

NIK zauważa, że obowiązkiem organu administracji wynikającym z art. 36 § 1 kpa jest powiadomienie stron o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zakończenia sprawy i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten ciąży na organie również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2 kpa). Sam fakt oczekiwania na odpowiedź z innych instytucji, w tym zagranicznych, czy też niemożność skutecznego doręczenia korespondencji nie mogą stanowić przeszkody w wypełnieniu przez organ ustawowego wymogu wynikającego z ww. przepisów. Ponadto w ramach postępowań dotyczących wydania uprawnień do kierowania pojazdami oraz przedłużenia ważności czasowej rejestracji pojazdu organ zobligowany jest do wydania decyzji administracyjnej (art. 104 kpa, art. 73 pkt 1 Prd, art. 10 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami), zaś terminy zakończenia sprawy wynikają wprost z art. 35 kpa i stanowią regulację kodeksową, która ma charakter nie tylko instrukcyjny ale dyscyplinujący. Zgodnie z art. 85 ustawy COVID-19 przedłużający okres ważności czasowej rejestracji nie znosi obowiązku wynikającego z kpa i nie przedłuża terminów do zakończenia sprawy, a jedynie pozwala na legalne korzystanie z pojazdu w momencie przedłużającego się w związku z pandemią postępowania. NIK zaznacza, że przepisy prawa mają charakter obligatoryjny a nie uznaniowy, w szczególności art. 35 kpa mający odniesienie do wszystkich spraw administracyjnych a jednocześnie będący przepisem podstawowym.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte rozwiązania organizacyjne polegające m.in. na prowadzeniu działań informacyjnych, w tym na stronach internetowych Urzędu, w zakresie sposobu przyjmowania i rozpatrywania wniosków związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami oraz rejestracji pojazdu, możliwości umówienia wizyty w Urzędzie w celu zakończenia ww. spraw jeszcze w dniu dokonania rezerwacji w SERW lub kolejnym, czy możliwości sprawdzenia przez Internet statusu swojej sprawy na stronie info-car.pl, przełożyły się na wysoki poziom satysfakcji klienta. Prawidłowo realizowano większość ww. zadań związanych z obsługą klienta, z wyjątkiem terminowego, zgodnego z kpa wydawania decyzji administracyjnych, co stwierdzono w przypadku 54% zbadanych spraw. Stwierdzono również opóźnienia w podejmowaniu czynności wyjaśniających dotyczących złożonych zawiadomień o nabyciu pojazdu, oraz w podejmowaniu postępowań w celu nałożenia kary pieniężnej, co było działaniem nierzetelnym. Jako działania nieprawidłowe NIK uznała niezawiadamianie stron o uchybieniu terminu i wyznaczenia jej 30 dniowego terminu do złożenia wniosku o przywrócenie.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- Wnioski
1. Podjęcie działań organizacyjnych i szkoleniowych, zapewniających prowadzenie w Wydziale Komunikacji postępowań administracyjnych zgodnie z przepisami kpa.
 2. Dokonanie zmian organizacyjnych mających na celu rzetelną i terminową realizację spraw w odniesieniu do właścicieli pojazdów, którzy nie wykonali lub wykonali z uchybieniem terminu obowiązków, o których mowa w art. 71 ust. 7 i art. 78 ust. 2 pkt 1 ustawy Prd, w tym: wszczynanie bez zbędnej zwłoki postępowań dotyczących wymierzenia kary pieniężnej, określonej w art. 140mb ustawy Prd.

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 wniosku

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, 14 czerwca 2023 r.

Kontroler
(-) Robert Elwertowski
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. (-) Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor