



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.023.02.2021

Pan
Krystian Hytroś
Starosta Powiatu Proszowickiego
Starostwo Powiatowe w Proszowicach
ul. 3 Maja 72
32-100 Proszowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/033 System szkolenia kandydatów na kierowców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Proszowicach ¹ ul. 3 Maja 72, 32-100 Proszowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystian Hytroś – Starosta Powiatu Proszowickiego ² od 28 września 2021 r. Wcześniej Starostą Powiatu Proszowickiego był Grzegorz Pióro (od 1 grudnia 2014 r.). (akta kontroli, str. 148-156)
Zakres przedmiotowy kontroli	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 ośrodków szkolenia kierowców oraz ewidencji instruktorów jazdy i wykładowców.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (30 września) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które mają związek z działaniami objętymi kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LKR/125/2021 z 18 listopada 2021 r. 2. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LKR/127/2021 z 29 listopada 2021 r. (akta kontroli, str. 1-4)

¹ Dalej również: *Starostwo* lub *Urząd*.

² Dalej również: *Starosta*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: *ustawa o NIK*).

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 Starostwo Powiatowe w Proszowicach realizowało zadanie Starosty określone w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁵, tj. sprawowanie nadzoru w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy, w ramach którego m.in. prowadziło kontrolę działalności ośrodków szkolenia kierowców⁶.

W Urzędzie opracowywano roczne harmonogramy kontroli OSK, jednak ustalana w nich kolejność kontroli OSK nie uwzględniała wymagań rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców⁷.

Zgodnie z wymogiem art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami Starostwo przeprowadzało coroczne kontrole kompleksowe wszystkich nadzorowanych OSK, przy czym wystąpiły w tym zakresie nieprawidłowości. Polegały one na nieobjęciu zakresem kontroli całokształtu działalności OSK, o czym świadczy sprawdzenie sposobu prowadzenia przez instruktorów zajęć teoretycznych tylko w trzech, a zajęć praktycznych w 20 z 37 kontroli przeprowadzonych w latach 2018-2021. Zastrzeżenia budzą również wewnętrznie sprzeczne zapisy w protokołach kontroli, w których pozytywnie oceniano sposób realizacji szkoleń teoretycznych i/lub praktycznych, których przebiegu nie kontrolowano, a także nieprzeprowadzanie udokumentowanych oględzin szkoleń teoretycznych i praktycznych. W ocenie NIK kontrole były przeprowadzane nierzetelnie.

W protokołach kontroli OSK nieprawidłowo dokumentowano również okres przeprowadzenia kontroli, wpisując do nich wyłącznie datę rozpoczęcia kontroli. Z kolei żadne z 37 wystąpień pokontrolnych nie zawierało syntetycznej oceny OSK, wymaganej przepisem § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

W kontekście stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak współpracy z wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego⁸ w zakresie pomocy merytorycznej, a także z Komendą Powiatową Policji w Proszowicach w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami. Pozytywnym sygnałem w tym zakresie było podjęcie w ostatnim kwartale 2021 r. współpracy z wymienioną jednostką Policji, której rezultatem mają być wspólne kontrole OSK.

W Starostwie realizowano obowiązek wynikający z przepisu art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami – podawania do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danych OSK. W ocenie NIK sposób jego realizacji, polegający na publikacji wyłącznie analiz rocznych, zamiast kwartalnych, a także na ich prezentowaniu w formie wygenerowanej z programu „Portal Starosty”, tj. bez nazw poszczególnych OSK, uwzględnianiu w nich ośrodków wykreślonych z rejestru, a także bez informacji o liczbach bezwzględnych, kryjących się za procentowymi wskaźnikami zdawalności w poszczególnych OSK, ograniczało ich czytelność i było działaniem nierzetelnym.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm., dalej: *ustawa o kierujących pojazdami*.

⁶ Dalej również: OSK.

⁷ Dz. U. poz. 1324, dalej: *rozporządzenie w sprawie kontroli OSK*.

⁸ Dalej również: WORD.

Starosta nie publikował wyników analizy w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek, które są wymagane przepisem art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o kierujących pojazdami. Pomimo że w okresie objętym kontrolą na nadzorowane przez Starostę OSK nie wpłynęły żadne skargi, to Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że w takiej sytuacji rzetelna realizacja tego zadania winna polegać na opublikowaniu informacji o braku skarg.

Starosta w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził rejestr OSK oraz ewidencję instruktorów i wykładowców nauki jazdy. Zadania te były realizowane z wykorzystaniem programu opracowanego przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A., który za pomocą dostępnych funkcjonalności umożliwiał m.in. generowanie raportów, np. co do faktu niedostarczenia obowiązkowych badań lub braku dostarczenia informacji o odbytych warsztatach doskonalenia zawodowego przez instruktorów nauki jazdy. Prowadzone przez Starostę ewidencje zawierały kompletne oraz bieżące dane, tak w zakresie OSK, jak i instruktorów oraz wykładowców nauki jazdy, wymagane przepisami ustawy o kierujących pojazdami. Urząd corocznie weryfikował fakt niekaralności przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów nauki jazdy za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018-2021 funkcjonowało 10 OSK, które uzyskały wymagany art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wpis do prowadzonego przez Starostę Proszowickiego rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, przy czym jeden z tych OSK został wpisany do rejestru 30 stycznia 2020 r.¹⁰, a jeden zawiesił działalność z dniem 1 lipca 2021 r.¹¹ Ponadto w rejestrze Starosty widniał jeden OSK z działalnością zawieszoną od 31 marca 2017 r.¹² Spośród zarejestrowanych przedsiębiorców pięciu prowadziło szkolenie wyłącznie w zakresie kategorii B prawa jazdy, a trzech – w zakresie większej od pięciu liczby rodzajów kategorii prawa jazdy¹³.

(akta kontroli, str. 168-253, 1173-1174, 1425-1433)

Na lata 2018-2021 w Starostwie opracowywano roczne harmonogramy kontroli do przeprowadzenia przez powiatowe jednostki organizacyjne¹⁴ oraz komórki organizacyjne Starostwa, w tym Wydział Komunikacji i Transportu. W ramach kontroli Wydziału Komunikacji i Transportu uwzględniono przeprowadzenie kontroli we wszystkich funkcjonujących OSK, wpisanych do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Starostę. Harmonogramy były przedmiotem obrad Zarządu Powiatu, przy czym harmonogram kontroli na 2021 r. przyjęty został zarządzeniem Starosty. Jak wyjaśniła Sekretarz Powiatu, w latach wcześniejszych harmonogramy były zatwierdzane przez Starostę poprzez ich opatrzenie pieczęcią i podpisem, jak również poprzez stosowny zapis w protokole z posiedzenia Zarządu Powiatu.

Harmonogramy na kolejne lata omawiane były na posiedzeniach Zarządu Powiatu w dniach: 23 stycznia 2018 r. na rok 2018, 25 marca 2019 r. na rok 2019, 21 lutego 2020 r. na rok 2020 i 8 lutego 2021 r. na rok 2021. W kolejnych latach ustalano terminy kontroli w odpowiednio: 8, 9, 10 i 10 OSK, przy czym zakres wszystkich kontroli określono jako *spełnianie warunków wymaganych do prowadzenia OSK*.

Do końca lipca 2021 r. na terenie powiatu proszowickiego nie wystąpiły przypadki zlokalizowania infrastruktury OSK zarejestrowanych w innych powiatach.

(akta kontroli, str. 46-64, 68-98, 1355-1365, 1558)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ OSK nr 00311214.

¹¹ OSK nr 00251214.

¹² OSK nr 00091214.

¹³ Według informacji z dziewięciu OSK z grudnia 2021 r. ceny za szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami kat. B wynosiły: 1800 zł, 2000 zł (dwa OSK), 2200 zł (trzy OSK), 2300 zł (dwa OSK) i 2500 zł.

¹⁴ Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Proszowicach.

Jak oświadczyły kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu i jej zastępca, kontrole OSK, których infrastruktura zlokalizowana jest na terenie innych powiatów niż powiat, w którym są zarejestrowane, odbywa się – zgodnie z wykształconą praktyką – na podstawie pisemnych wniosków starostów nadzorujących do starostów, na których terenie zlokalizowana jest infrastruktura nadzorowanych OSK. Część OSK wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, którego organem prowadzącym jest Starosta Proszowicki, dysponuje infrastrukturą zlokalizowaną na terenie Miasta Krakowa. W związku z tym faktem Starosta Proszowicki na początku każdego roku występuje do Urzędu Miasta Krakowa (Referatu Transportu i Działalności Regulowanej) z prośbą o przeprowadzenie kontroli tych OSK, wskazując wszystkie elementy infrastruktury wymagające kontroli. Pisma takie ponawiane są corocznie, nawet w przypadku, gdy dane odnoszące się do infrastruktury poszczególnych OSK nie uległy zmianie w stosunku do roku poprzedniego.

W październiku 2021 r. – po raz pierwszy w okresie objętym kontrolą – nastąpiła sytuacja odwrotna, tj. wpłynął wniosek Urzędu Miasta Krakowa do Starostwa Powiatowego w Proszowicach o przeprowadzenie kontroli OSK wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, którego organem prowadzącym jest Prezydent Miasta Krakowa, a dysponującego od 1 sierpnia 2021 r. salą wykładową w Proszowicach.

(akta kontroli, str. 1558)

Pisma z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli OSK, których infrastruktura (sale wykładowe, place manewrowe) znajdowała się na terenie Miasta Krakowa, Starostwo skierowało do Urzędu Miasta Krakowa (Referatu Transportu i Działalności Regulowanej) kolejno: 22 stycznia 2018 r. (wskazując cztery OSK), 14 stycznia 2019 r. (pięć OSK), 17 stycznia 2020 r. (pięć OSK) i 15 stycznia 2021 r. (sześć OSK). Dodatkowo, w związku ze zgłoszeniami przez przedsiębiorców zmian w zakresie posiadanej infrastruktury, Urząd występował w ciągu roku z dodatkowymi wnioskami do Urzędu Miasta Krakowa o przeprowadzenie kontroli.

(akta kontroli, str. 1234-1242)

15 października 2021 r. do Starostwa wpłynął wniosek Urzędu Miasta Krakowa o przeprowadzenie kontroli infrastruktury (sali wykładowej) *krakowskiego ośrodka szkolenia kierowców, zlokalizowanej na terenie Starostwa Powiatowego w Proszowicach.*

(akta kontroli, str. 1355)

W wyniku wszystkich wymienionych wniosków Starostwa do Urzędu Miasta Krakowa, jak i wniosku Urzędu Miasta Krakowa do Starostwa, przeprowadzone zostały kontrole, a protokoły kontroli zostały przekazane organom nadzorującym OSK. W latach 2018-2021 Urząd Miasta Krakowa przekazał do Starostwa 21 protokołów kontroli przeprowadzonych w OSK nadzorowanych przez Starostę Proszowickiego, a Starostwo do Urzędu Miasta Krakowa – jeden protokół.

Przedmiotem wszystkich ww. 21 kontroli Urzędu Miasta Krakowa, jak i jednej kontroli Starostwa, był wyłącznie stan infrastruktury, jaką dysponowali przedsiębiorcy prowadzący OSK (sale wykładowe, place manewrowe), natomiast nie objęto nimi działalności szkoleniowej (więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 1243-1256, 1261-1264, 1266-1283, 1289-1311, 1318-1340, 1355-1365)

Kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa wskazały, że plan kontroli OSK w poszczególnych latach ustalano w następującej kolejności: 1) ośrodki nowe, wpisane w roku poprzednim, które nie zostały skontrolowane, 2) ośrodki, w których był najniższy procent zdawalności za ubiegły rok, 3) ośrodki, w których występowały w roku poprzednim nieprawidłowości, 4) pozostałe ośrodki.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Wskazana kolejność odpowiadała wymaganemu sposobowi określania kolejności kontroli w planie kontroli, ustalonym w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, jednak analiza harmonogramów kontroli na lata 2018-2021 nie potwierdziła takiego sposobu ich opracowywania, co przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 46-64, 68-89)

Drugim kryterium ustalania kolejności kontroli według rozporządzenia – oprócz potencjalnie nieprawidłowego przebiegu szkolenia, wynikającego z analizy statystycznej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku – winna być również analiza statystyczna naruszeń przepisów ruchu drogowego przez osoby przeszkolone w danym ośrodku w okresie 2 lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy określonej kategorii. W Starostwie nie sporządzano takich analiz z powodu braku danych o przedmiotowych naruszeniach przepisów ruchu drogowego (patrz pkt 1.10 wystąpienia).

(akta kontroli, str. 5-7, 1689-1694)

Po 1 stycznia 2018 r. żaden przedsiębiorca prowadzący OSK nie wystąpił do Starosty z wnioskiem o wydanie poświadczenia spełniania dodatkowych wymagań, o jakich mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami.

(akta kontroli, str. 5-7, 1173-1174)

1.2. Pracownicy Starostwa¹⁵, stosownie do postanowień art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, przeprowadzili kontrole kompleksowe w każdym OSK nadzorowanym przez Starostę Proszowickiego, tj. łącznie 37 kontroli, zgodnie z przyjętymi harmonogramami kontroli na poszczególne lata. Starostwo nie przeprowadzało kontroli problemowych lub doraźnych, motywowanych nieprawidłowym przebiegiem szkolenia w OSK.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa, jak i jej zastępca, zeznały, że brak kontroli problemowych i doraźnych był wynikiem braku skarg dotyczących działalności OSK, jak również niestwierdzenia poważnych nieprawidłowości podczas przeprowadzanych kontroli kompleksowych.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Ustalenia wszystkich przeprowadzonych kontroli udokumentowano w protokołach kontroli, sporządzonych według wzoru ustalonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. W wyniku analizy protokołów stwierdzono nieprawidłowości, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

¹⁵ Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu.

Kontrolującym przedłożono „Ogólny schemat procedur kontroli prowadzonych w ośrodkach szkolenia kierowców”, podpisany 18 października 2021 r. przez wicestarostę Powiatu Proszowickiego. W opracowaniu tym zebrano wybrane regulacje z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, ustawy o kierujących pojazdami oraz rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

(akta kontroli, str. 1166-1168)

31 stycznia 2022 r. kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa oraz jej zastępca, działając z upoważnienia Starosty, przedłożyły kontrolującym opracowane *protokoły częściowe do protokołu kontroli Ośrodków Szkolenia Kierowców*, oświadczając, że będą one stosowane przy kontrolach w celu udokumentowania prawidłowości sposobu przeprowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych. We wzorze przedłożonego protokołu częściowego do kontroli zajęć teoretycznych przewidziano m.in. sprawdzenie faktycznej realizacji zajęć w zakresie czasu, miejsca, tematyki i uczestników w odniesieniu do przyjętych założeń w przedstawionym Starostwu harmonogramie oraz zgłoszeniu zajęć. Wzór protokołu częściowego do kontroli zajęć praktycznych przewiduje m.in. wskazanie manewrów wynikających z programu szkolenia, a także tras (miejsc) prowadzonych jazd.

(akta kontroli, str. 1355)

Do wszystkich skontrolowanych OSK w latach 2018-2021 wysłano wystąpienia pokontrolne, przy czym w żadnym z nich nie zawarto syntetycznej oceny ośrodka oraz pouczenia o obowiązku przekazania informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania (więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

1.3. Kontrolę zasad i sposobu przeprowadzenia zajęć praktycznych (pkt IV.1.h. wzoru protokołu kontroli) potwierdzono w 20 spośród 37 protokołów kontroli sporządzonych w okresie objętym kontrolą (54,1%), przy czym każdorazowo w protokołach ograniczono się do zapisu, że szkolenie odbyło się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tym samym w żadnym z protokołów nie udokumentowano zakresu przeprowadzonej kontroli, w tym kontroli doboru tras przejazdu (więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

Jako przyczynę nieprzeprowadzenia kontroli zajęć praktycznych w 17 protokołach wskazano na brak takiej możliwości z uwagi na nieprzeprowadzanie szkolenia praktycznego w czasie kontroli Starostwa z powodu braku kursantów (15 protokołów) oraz odstępianie od kontroli z uwagi na obostrzenia związane z COVID-19 (2 protokoły).

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

1.4. W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków Starostwa nie odnotowano skarg na działalność ośrodków szkolenia kierowców.

(akta kontroli, str. 7)

1.5. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa – w zakładce *Komunikacja i Transport* – umieszczono dane w zakresie zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK, w tym za lata 2018-2020. Upublicznione statystyki zdawalności dotyczyły okresu całego roku, a nie poszczególnych kwartałów. Podawano w nich numer ewidencyjny OSK wraz ze średnią zdawalnością

egzaminów teoretycznych i praktycznych oraz średnią zdawalnością ogółem, odrębnie dla każdej kategorii prawa jazdy. Osobą odpowiedzialną za informację w tym zakresie była zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa, do której zakresu obowiązków należało m.in. sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, w tym przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców.

Sporządzenie w Starostwie analizy w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku, o której mowa w art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami, polegało na wygenerowaniu odpowiedniego raportu w aplikacji *Portal Starosty* za okres całego roku, natomiast nie wykorzystywano do tego celu kwartalnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów (w odniesieniu do nadzorowanych OSK oraz w odniesieniu do zatrudnionych w nich instruktorów), przekazywanych starostom przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego na podstawie § 37 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach¹⁶ (więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli, str. 1175-1181, 1546-1556)

Obowiązujący od 1 lipca 2019 r. przepis § 37 ust. 4 rozporządzenia w sprawie egzaminowania dopuścił możliwość przekazywania przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego dodatkowych danych w kwartalnych informacjach przekazywanych starostom, dotyczących w szczególności przyczyn przerwania egzaminów praktycznych, a także ilości i przyczyn uzyskanych przez osoby egzaminowane wyników negatywnych w trakcie części praktycznej egzaminu na placu manewrowym i w ruchu drogowym. Analiza informacji przekazywanych Starości za poszczególne kwartały 2020 r. (w formie papierowej) wskazuje, że dyrektorzy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego nie umieszczali w nich dodatkowych danych.

(akta kontroli, str. 116-121, 1175-1181, 1441-1530, 1546-1556)

Statystyki zdawalności dla poszczególnych OSK były zróżnicowane, i tak np. w odniesieniu do egzaminów na kat. B prawa jazdy mieściły się w przedziale: od 14,7% do 66,7% w roku 2018, od 22,1% do 41,7% w roku 2019 i od 12,5% do 72,7% w roku 2020. Na skrajnie niskie i skrajnie wysokie wskaźniki zdawalności miała wpływ skala prowadzonej działalności szkoleniowej w poszczególnych OSK – np. do wyliczenia skrajnych wskaźników z 2020 r. posłużyły wyniki egzaminów 8 osób (12,5%) oraz 11 osób (72,7%). W poziomie zdawalności za ten rok w OSK, z których do egzaminu przystąpiło więcej niż 100 osób, nie występowały już takie różnice, bo mieścił się on w przedziale od 35,6% do 41,9%.

(akta kontroli, str. 116-121, 1175-1181, 1441-1530, 1546-1556)

W odpowiedzi na pytanie, czy Starostwo ma bezpośredni stały dostęp do statystyk dotyczących wyników egzaminów poprzez „wtyczkę” systemową do systemu

¹⁶ Dz. U. poz. 1206, ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie egzaminowania*. Rozporządzenie weszło w życie 1 lipca 2019 r. Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 232, ze zm.).

egzaminacyjnego wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu wyjaśniła, że *Starostwo może tylko wykonać raport o nazwie „Zdawalność WORD z podziałem na OSK” w systemie „Portal Starosty”.*

(akta kontroli, str. 1695-1698)

1.6. Starosta nie zawarł porozumienia z dyrektorem wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego w sprawie udziału przedstawicieli ośrodka w kontroli działalności OSK, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami. Wicestarosta Powiatu Proszowickiego oświadczyła, że Starostwo nie zawarło takiego porozumienia, ponieważ wcześniejsze kontrole OSK nie wskazywały na rażące naruszenia przepisów przez przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców. Wicestarosta wskazała również, że przesłanką niezawarcia porozumienia były względy finansowe, tj. jego odpłatny charakter.

(akta kontroli, str. 7)

1.7. Starostwo nie podjęło współpracy z Komendą Powiatową Policji w Proszowicach w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, a także części praktycznej egzaminu wewnętrznego. Jak oświadczyła wicestarosta Powiatu Proszowickiego *współpraca z jednostką Policji w zakresie kontroli praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK z tut. Starostwem jest utrudniona z tego względu, że większość młodzieży uczęszcza do szkół średnich na terenie Miasta Krakowa, i z tego powodu instruktorzy z naszych ośrodków zaczynają naukę na terenie Miasta Krakowa. W związku z tym, iż egzaminy teoretyczne i praktyczne odbywają się na terenie Miasta Krakowa, to praktyczna nauka jazdy każdorazowo nie odbywa się na terenie naszego Powiatu.*

Wicestarosta dodała, że podjęto wstępne rozmowy z Komendą Powiatową Policji w Proszowicach w sprawie warunków i terminów przeprowadzania wspólnych kontroli.

(akta kontroli, str. 7)

Pismem z 28 października 2021 r. Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Proszowicach – w związku ze *sprawowanym nadzorem nad bezpieczeństwem w ruchu drogowym na terenie Powiatu Proszowickiego* – zwrócił się do Starostwa z prośbą o dokonanie wspólnych kontroli pojazdów nauki jazdy w ramach sprawowanego nadzoru Starosty nad działalnością OSK na podstawie art. 43 ustawy o kierujących pojazdami. W odpowiedzi z 17 listopada 2021 r. poinformowano Komendę Powiatową Policji w Proszowicach o wyznaczeniu dwóch pracowników Starostwa do wspólnych kontroli.

(akta kontroli, str. 1434, 1436)

W trakcie kontroli NIK w Wydziale Komunikacji i Transportu Starostwa opracowano wzór „Protokołu kontroli instruktora prowadzącego zajęcia praktyczne”, do stosowania podczas kontroli prowadzonych przy udziale funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Proszowicach, natomiast nie przeprowadzono wspólnych z Policją kontroli OSK.

Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu wyjaśniła, że *Starostwo uzgodniło z Naczelnikiem Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej w Proszowicach na rok 2022 wspólne kontrole praktycznej nauki jazdy, nie wskazując, ile takich kontroli ma się odbyć i w jakim terminie.*

(akta kontroli, str. 1438-1440, 1695-1698)

Komenda Powiatowa Policji w Proszowicach nie przekazywała Staroście wyników kontroli drogowych wykonywania praktycznej nauki jazdy.

(akta kontroli, str. 1695-1698)

W udzielonej informacji Komendant Powiatowy Policji w Proszowicach stwierdził:

- 1) *W latach 2018-2020 Starosta Proszowicki nie występował do Komendanta Powiatowego Policji w Proszowicach o objęcie kontrolą drogową części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców, również w zakresie egzaminu wewnętrznego.*
- 2) *W latach 2018-2020 nie były przeprowadzane działania w zakresie kontroli nauki jazdy z uwagi na fakt, że ośrodki nauki jazdy zarejestrowane na terenie powiatu proszowickiego część praktyczną nauki jazdy prowadzą faktycznie na terenie Krakowa, gdzie ma następnie najczęściej miejsce egzamin z zakresu praktycznej nauki jazdy. Z uwagi na to pojazdy w których odbywa się szkolenie praktyczne pojawiają się jedynie sporadycznie na terenie podległym KPP w Proszowicach. W 2021 roku w ramach działań kontrolno-represyjnych w dniu 14 grudnia przeprowadzono działania pod kryptonimem „TAXI i NAUKA JAZDY”, których termin ustalono wspólnie z przedstawicielem Starostwa. W ich trakcie skontrolowano dwa pojazdy nauki jazdy, w których nie stwierdzono nieprawidłowości. Z uwagi na fakt, iż w wyniku kontroli nie ujawniono żadnych uchybień nie kierowano w tej sprawie wystąpienia do Starosty Proszowickiego.*
- 3) *W ocenie funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Proszowicach głównymi przyczynami zdarzeń drogowych powodowanych przez młodych stażem i wiekiem kierowców jest przekroczenie prędkości, niedostosowanie prędkości do panujących warunków na drodze, bezkrytyczne zaufanie w możliwości nowoczesnych systemów bezpieczeństwa stosowanych w pojazdach, np. asystenta pasa ruchu, kontrolę trakcji, czujników zbliżeniowych czy też skupianie się na systemie nawigacji satelitarnej bez należytej obserwacji otoczenia, w tym znaków i sygnałów drogowych. Obecnie, przy radykalnej podwyżce stawek mandatów karnych, zauważalne stało się spowolnienie ruchu, jednak zdarza się, że niektórzy kierowcy redukują prędkość zbyt mocno, np. do 40 km/h przy dopuszczalnej 50 km/h, do 50 km/h przy dopuszczalnej 70 km/h itp., powodując niepotrzebne zatory. Najczęściej młodzi wiekiem i stażem kierowcy podejmują manewr wyprzedzania kilku pojazdów na raz, często w miejscach, gdzie jest to zabronione, stwarzając poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa własnego i innych uczestników ruchu.*

Pragnę również zwrócić uwagę, że za wykroczenia drogowe, za które nie jest przewidziany środek karny w postaci zakazu kierowania pojazdami dopuszczalne jest zastosowanie pouczenia. W tym przypadku policjant nie jest obowiązany do sporządzenia kart MRD i kierujący nie otrzymuje punktów karnych. Zasadnym byłoby wprowadzenie rejestracji pouczeń w systemie, co umożliwiłoby pełniejszy podgląd popełnionych wykroczeń w trakcie kontroli i umożliwiło funkcjonariuszowi zastosowanie ostrzejszego środka karnego, jeśli wcześniejsze pouczenia nie odniosły pożądanego skutku.

(akta kontroli, str. 1699-1701)

1.8. Do przeprowadzania kontroli OSK w Starostwie upoważnione były dwie osoby – kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu (na stanowisku od 30 grudnia 2003 r.) oraz zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu (na stanowisku

od 7 stycznia 2004 r.). Do ich zakresów obowiązków¹⁷ wpisano zadanie polegające na *sprawowaniu nadzoru w zakresie prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, w tym przeprowadzania kontroli przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, a także m.in.:*

- prowadzenie ewidencji instruktorów i ewidencji wykładowców szkolących osoby ubiegające się o wydanie uprawnienia do kierowania pojazdami;
- wydawanie legitymacji dla instruktorów nauki jazdy oraz wydawanie zaświadczeń o wpisie do ewidencji wykładowców;
- prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców.

(akta kontroli, str. 109-111, 119-121)

Pracownicy wykonujący ww. zadania mieli wykształcenie wyższe (licencjat, magister) na kierunku politologia. Pracownicy ci nie mieli uprawnień instruktora, wykładowcy i egzaminatora, nie mieli praktyki zawodowej w tym zakresie, natomiast odbyli *Szkolenie warsztatowe dla pracowników wydziałów komunikacji dotyczące nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, wydawania dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami, rejestracji pojazdów, CEPIKu* – szkolenie 7 grudnia 2016 r. w wymiarze 5,5 godziny, zorganizowane przez Związek Powiatów Polskich. Ponadto ukończyli szkolenie z ADSxP (operator) w systemie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – jednodniowe szkolenia w marcu 2010 r., zorganizowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (kierownik i zastępca), a także szkolenie „Nowe zasady wydawania prawa jazdy i obowiązki ośrodków szkolenia kierowców” – jednodniowe szkolenie w styczniu 2013 r., zorganizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (zastępca kierownik).

(akta kontroli, str. 105-106, 113-115, 122-124)

1.9. Na terenie Powiatu Proszowickiego nie funkcjonują OSK dysponujące poświadczeniem potwierdzającym spełnianie dodatkowych wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, a tym samym nie są prowadzone kursy dla kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz warsztaty doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców, o których mowa w art. 35 ustawy o kierujących pojazdami.

(akta kontroli, str. 5-7, 1173-1174)

1.10. Jak oświadczyła Wicestarosta Powiatu Proszowickiego Starostwo nie sporządza i nie wykorzystuje analiz statystycznych naruszeń przepisów ruchu drogowego popełnionych przez osoby przeszkolone w danym OSK w okresie 2 lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy określonej kategorii, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o kierujących pojazdami, ponieważ nie ma możliwości wygenerowania raportu w tym zakresie z Centralnej Ewidencji Kierowców. Zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Urzędu dodała, że Starostwo nie otrzymuje danych w ww. zakresie od administratora danych i informacji zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Kierowców.

(akta kontroli, str. 5-7, 1689-1694)

1.11. Komenda Powiatowa Policji w Proszowicach, Delegatura Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Krakowie oraz Prokuratura Rejonowa Kraków - Nowa Huta poinformowały, że w latach 2018-2021 jednostki te nie prowadziły postępowań karnych w sprawach o korupcję, tj. o czyny określone w art. 228-231 i 271 Kodeksu

¹⁷ Z maja 2021 r.

karnego, których zakresem mieli być objęci pracownicy ośrodków szkolenia kierowców z terenu powiatu proszowickiego.

(akta kontroli, str. 125-128, 1154-1155)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ustalona w trzech harmonogramach kontroli OSK na lata 2019-2021 kolejność typowania poszczególnych OSK do kontroli – wbrew złożonym wyjaśnieniom w tym zakresie – nie zawsze była zgodna z wymogiem § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK (nie wystąpiła sytuacja z pkt 1, dotycząca ośrodków wpisanych w poprzednim roku do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK, które nie zostały skontrolowane), gdyż:

- 1) w harmonogramie na rok 2019 zaplanowano kontrole:
 - w pierwszej kolejności (w lutym) w dwóch OSK – z najwyższym (pierwszym) i najniższym (dziewiątym) wskaźnikiem zdawalności w 2018 r.¹⁸ oraz bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli;
 - w drugiej kolejności (w marcu) – w OSK z piątym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami, oraz w OSK z siódmym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości;
 - w trzeciej kolejności (w kwietniu) – w OSK z drugim i szóstym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości, oraz w OSK z ósmym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami;
 - w czwartej kolejności (we wrześniu) – w OSK z trzecim i czwartym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami.
- 2) w harmonogramie na rok 2020 zaplanowano kontrole:
 - w pierwszej kolejności (w lutym) – w OSK z piątym i siódmym wskaźnikiem zdawalności w 2019 r., bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli, oraz w OSK z dziewiątym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami;
 - w drugiej kolejności (w marcu) – w OSK z trzecim wskaźnikiem, z nieprawidłowościami oraz w OSK z czwartym i ósmym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości;
 - w trzeciej kolejności (w kwietniu) – w OSK z pierwszym, drugim i szóstym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości;
 - w czwartej kolejności (w maju) – w OSK bez wskaźnika (brak zdających) i bez nieprawidłowości w poprzednim roku.
- 3) w harmonogramie na rok 2021 zaplanowano kontrole:
 - w pierwszej kolejności (w lutym) – w OSK z dziewiątym wskaźnikiem zdawalności w 2020 r. oraz w OSK bez takiego wskaźnika, w obu bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli;
 - w drugiej kolejności (w marcu) – w OSK z pierwszym, czwartym i szóstym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości, oraz w OSK z siódmym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami;
 - w trzeciej kolejności (w kwietniu) – w OSK z drugim wskaźnikiem, bez nieprawidłowości, oraz w OSK z ósmym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami;
 - w czwartej kolejności (we wrześniu) – w OSK z trzecim i piątym wskaźnikiem, bez nieprawidłowości.

¹⁸ W analizie porównywano poziomy zdawalności w zakresie prawa jazdy kat. B, tj. uprawnienia do kierowania pojazdami, o które ubiegała się najliczniejsza grupa zdających.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK w planie kontroli kontrole określa się w następującej kolejności: (2) ośrodki, dla których analiza statystyczna za poprzedni rok wskazuje na możliwość występowania nieprawidłowości polegających na nieprawidłowym przebiegu szkolenia, na który wskazuje analiza statystyczna zdawalności osób szkolonych w tym ośrodku, (3) ośrodki, w których podczas poprzedniej kontroli stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli, str. 46-64,68-98, 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1175-1181, 1569-1610)

2. W okresie objętym kontrolą spośród 37 kompleksowych kontroli OSK 34 (91,9%) zostały przeprowadzone niezgodnie z art. 44 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o kierujących pojazdami oraz § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d w związku z § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, gdyż ich zakresem nie objęto zasad i sposobu przeprowadzenia zajęć teoretycznych, a w przypadku 17 kontroli (45,9%) nie skontrolowano także sposobu przeprowadzenia zajęć praktycznych.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

Na podstawie art. 44 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy o kierujących pojazdami starosta, w ramach kontroli działalności ośrodka szkolenia kierowców, sprawdza zgodność prowadzonego kursu lub zajęć z przepisami określającymi zasady i warunki prowadzenia szkolenia. Według § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie kontroli OSK kontrola obejmuje sprawdzenie prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych w ośrodku przez instruktorów i wykładowców prowadzących zajęcia w ośrodku.

W odpowiedzi na pytanie o znikomą skalę kontroli prowadzenia zajęć, szczególnie teoretycznych kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa zeznała, że *upoważnienia do kontroli zazwyczaj zawierają określony termin kontroli (kilka dni) i nie zawsze mamy możliwość uczestniczyć w prowadzonych zajęciach teoretycznych, ponieważ przedsiębiorcy w okresie kontroli nie przeprowadzają szkolenia teoretycznego, na dowód czego żądamy złożenia oświadczenia pod odpowiedzialnością karną, że w czasie trwania kontroli nie mają kursantów i nie będą odbywać się zajęcia teoretyczne.*

(akta kontroli, str. 1546-1556)

W dodatkowym oświadczeniu kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa przywołały przepisy art. 48 ust. 1-4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁹, regulujące kwestie zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, w tym przepis ust. 2, zgodnie z którym kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, a jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia.

Wskazały, że przepisy te utrudniają możliwość uczestnictwa kontrolujących w zajęciach teoretycznych ze względu na czas dostarczenia zawiadomienia i otrzymania potwierdzenia jego odbioru, w szczególności w odniesieniu do OSK z minimalną liczbą kursantów w skali roku (np. OSK nr 00251214 – 1 kursant, OSK nr 00191214 – 5 kursantów, OSK nr 00311214 – 16 kursantów) lub wręcz bez przeszkolonych osób (OSK nr 00301214).

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

Dodały, że gdyby istniała możliwość wszczęcia kontroli bez zachowania siedmiodniowej karencji od daty doręczenia zawiadomienia, kontrole zajęć teoretycznych byłyby przeprowadzone we wszystkich OSK (zaraz po otrzymaniu z ośrodków informacji o terminie i miejscu pierwszych zajęć teoretycznych wraz z listą uczestników kursu).

(akta kontroli, str. 1557)

Liczba osób objętych szkoleniem w OSK w okresach objętych kontrolami²⁰ Starostwa z lat 2018-2021 wyniosła – według protokołów z 37 kontroli – 2 334 osoby, przy czym pomiędzy poszczególnymi OSK wystąpiły w tym zakresie znaczne rozbieżności. W czterech OSK z największą liczbą osób przeszkolonych²¹ przeszkolono łącznie 1976 osób, tj. 84,7% przeszkolonych ogółem (od 244 do 860 osób), podczas gdy w pozostałych sześciu OSK²² przeszkolono łącznie 358 osób, tj. 15,3% przeszkolonych ogółem, przy czym w OSK nr 00301214 były to 3 osoby²³, w OSK nr 00311214 – 13 osób²⁴, w OSK nr 00251214 – 24 osoby²⁵, a w OSK nr 00191214 – 43 osoby²⁶.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

Odnosząc się do treści zeznań i oświadczeń kierownik i zastępcy kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa – w kontekście powyższych danych o liczbie osób przeszkolonych w nadzorowanych OSK – należy zgodzić się, że w skrajnych sytuacjach, tj. szkolenia przez OSK znikomej liczby osób w ciągu roku, lub nawet nieprzeszkolenia w takim okresie nikogo, kontrola sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych przez instruktorów i wykładowców prowadzących zajęcia w ośrodku jest utrudniona czy wręcz niemożliwa. Nie może to jednak usprawiedliwiać wszystkich przypadków nieobejmowania taką kontrolą sposobu prowadzenia zajęć, tj. również w tych OSK, w których skala prowadzonych szkoleń umożliwia ich kontrolę. Należy przy tym zauważyć, że przytaczając przepisy art. 48 ust. 1-4 ustawy Prawo przedsiębiorców, kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa pominęły przepis art. 48 ust. 5 tej ustawy, stosownie do którego dokonywanie oględzin – a więc również przeprowadzenie kontroli sposobu prowadzenia w OSK zajęć teoretycznych i praktycznych – możliwe jest bez wymogu upływu siedmiodniowego terminu od zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

3. W 30 protokołach kontroli OSK z lat 2018-2021 spośród 37 ogółem (81,1%) dokonano nierzetelnych zapisów o sprawdzeniu i potwierdzeniu prawidłowości przeprowadzenia zajęć (w sekcji IV, w części „W trakcie kontroli sprawdzono”), z tego:

- w 27 protokołach stwierdzono *prawidłowe prowadzenie zajęć teoretycznych i praktycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami (pkt 1.d.)*, podczas gdy:

²⁰ Okres objęty kontrolą Starostwa to – co do zasady – okres od poprzedniej kontroli do dnia przeprowadzenia kontroli.

²¹ Powyżej 10% liczby przeszkolonych ogółem – OSK nr 00021214, 00041214, 00051214, 00131214.

²² OSK nr: 00111214, 00191214, 00241214, 00251214, 00301214, 00311214.

²³ W okresie od 22 kwietnia 2017 r. do 2 lutego 2021 r.

²⁴ W okresie od 30 stycznia 2020 r. do 18 marca 2021 r.

²⁵ W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 23 marca 2018 r.

²⁶ W okresie od 27 kwietnia 2017 r. do 3 lutego 2021 r.

- w 12 z nich²⁷ odnotowano, że w trakcie kontroli Starostwa nie odbyły się zarówno zajęcia teoretyczne, jak i praktyczne (pkt 1.g. i 1.h.), co udokumentowano stosownymi oświadczeniami przedsiębiorców²⁸;
 - w 15 z nich²⁹ odnotowano, że w trakcie kontroli Starostwa nie odbyły się zajęcia teoretyczne (pkt 1.g.), co udokumentowano stosownymi oświadczeniami przedsiębiorców.
- w trzech protokołach stwierdzono *prawidłowe prowadzenie zajęć praktycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami*, podczas gdy w dwóch z nich³⁰ odnotowano, że w trakcie kontroli Starostwa nie odbyły się zajęcia praktyczne, a w jednym³¹ – że odstąpiono od kontroli zajęć praktycznych z uwagi na obostrzenia związane z COVID-19 (pkt 1.h.).
(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

W złożonych zeznaniach kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa wskazały, że protokoły z przeprowadzonych kontroli sporządzane są zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, przy czym brak jest szczegółowej instrukcji co do sposobu wypełniania protokołu. Dodały, że wpis o prawidłowym prowadzeniu zajęć teoretycznych i praktycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami oznacza m.in. prawidłowość wpisów do książki osób szkolonych oraz kart prowadzonych zajęć.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że brak szczegółowej instrukcji wypełniania protokołu kontroli nie uzasadnia dokonywania w nim zapisów wzajemnie się wykluczających. Należy też zauważyć, że dla ustaleń odnoszących się do sposobu wypełniania książki ewidencji osób szkolonych oraz kart przeprowadzonych zajęć we wzorze protokołu kontroli przewidziano inne miejsca, tj. pkt 1.a. (książka ewidencji) oraz pkt 1.b. (karty przeprowadzonych zajęć) – obydwie w sekcji IV, w części „W trakcie kontroli sprawdzono”. Ponadto zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d rozporządzenia w sprawie kontroli OSK kontrola obejmuje sprawdzenie sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych w ośrodku przez instruktorów i wykładowców prowadzących zajęcia w ośrodku.

4. Utrwalony w 37 protokołach kontroli OSK z lat 2018-2021 stan faktyczny nie znajdował udokumentowania w aktach poszczególnych postępowań – z wyłączeniem: 1) składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o niekaralności oraz 2) oświadczeń o nieprzeprowadzaniu zajęć teoretycznych i/lub praktycznych w okresie kontroli Starostwa, a także 3) dokumentacji fotograficznej zgromadzonej w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2021 r. W szczególności w żaden sposób nie zostały udokumentowane zapisy w protokołach kontroli, stwierdzające prawidłowy sposób przeprowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych przez wykładowców

²⁷ Protokół kontroli w OSK nr 00021214 z 2021 r., protokół kontroli w OSK nr 00111214 z 2021 r., cztery protokoły kontroli w OSK nr 00191214 z lat 2018-2021, trzy protokoły kontroli w OSK nr 00251214 z lat 2019-2021, protokół kontroli w OSK nr 00301214 z 2019 r., dwa protokoły kontroli w OSK nr 003151214 z lat 2020-2021.

²⁸ W jednym przypadku – w protokole kontroli OSK nr 00021214 z 2021 r. – odnotowano, że odstąpiono od kontroli zajęć praktycznych z uwagi na obostrzenia związane z COVID-19.

²⁹ Po trzy protokoły kontroli w OSK nr: 00021214 i 00111214 z lat 2018-2020, protokół kontroli w OSK nr 00041214 z 2018 r., po cztery protokoły kontroli w OSK nr: 00051214 i 00131214 z lat 2018-2021.

³⁰ Protokoły kontroli w OSK nr: 00241214 i nr 00301214 z 2020 r.

³¹ Protokół kontroli w OSK nr 00241214 z 2021 r.

i instruktorów – protokoły oględzin takich zajęć nie były sporządzane.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610)

Brak właściwego dokumentowania postępowań kontrolnych prowadzonych w OSK było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, stanowiącym, że osoba kontrolująca dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie wyników oględzin, zgromadzonej dokumentacji, w tym fotograficznej lub audiowizualnej, zeznań świadków, pisemnych wyjaśnień i oświadczeń.

W złożonych zeznaniach kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa wskazały, jakie czynności podejmowały w trakcie kontroli zajęć, a także stwierdziły, że:

- nie ma instrukcji sporządzania protokołu kontroli;
- na żadnym ze szkoleń, w których uczestniczyły, prowadzący szkolenie nie wskazywali na konieczność dokumentowania kontroli zajęć teoretycznych i praktycznych.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że konieczność dokumentowania ustaleń kontroli wynika z przytoczonego przepisu § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, czego nie zmienia brak odpowiedniej instrukcji czy też treści przekazywane podczas szkoleń w tym zakresie.

5. We wszystkich protokołach kontroli OSK z lat 2018-2021 jako okres przeprowadzenia kontroli każdorazowo wskazywano jeden dzień, nawet w sytuacjach, gdy innego dnia przeprowadzono kontrolę sposobu przeprowadzania zajęć teoretycznych i/lub praktycznych, co było działaniem nierzetelnym, gdyż protokół nie odzwierciedlał rzeczywistego przebiegu czynności kontrolnych.

Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa wyjaśniła, że w protokołach wpisywany był jeden dzień, ponieważ był to dzień rozpoczęcia kontroli.

(akta kontroli, str. 1546-1550)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że we wzorze protokołu kontroli, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, przewidziano wpisywanie wszystkich dni kontroli, a nie tylko dnia ich rozpoczęcia. Także we wzorze imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli w OSK, stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia, zaznaczono datę rozpoczęcia kontroli oraz przewidywaną datę zakończenia kontroli.

6. W wyniku wszystkich 37 kontroli OSK z lat 2018-2021 do skontrolowanych przedsiębiorców wysłano wystąpienia pokontrolne, przy czym żadne z nich nie zawierało syntetycznej oceny ośrodka prowadzonego przez kontrolowanego przedsiębiorcę, a także pouczenia o obowiązku przekazania Staroście informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania, co było niezgodne z § 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

(akta kontroli, str. 277-441, 473-548, 564-617, 631-681, 699-750, 763-805, 820-899, 1569-1610).

Kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa stwierdziła, że *wystąpienia tut. Urzędu zawierają ocenę działalności kontrolowanego przedsiębiorcy, zalecenia*

*pokontrolne oraz termin ich realizacji. Dodała, że w przypadku wystąpienia poważnych naruszeń w wystąpieniu pokontrolnym widniałby dodatkowy wpis o treści: *Przedstawić pisemne wyjaśnienie o przyczynie zaistnienia stwierdzonych nieprawidłowości oraz o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.**

(akta kontroli, str. 1546-1550)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wbrew powyższym wyjaśnieniom w żadnym z wystąpień pokontrolnych przekazanych przedsiębiorcom kontrolowanym w latach 2018-2021 nie zawarto syntetycznej oceny ich działalności. Nie były bowiem taką oceną, lecz opisem stanu faktycznego, zapisy w wystąpieniach (następujące bezpośrednio po formule: „Ocena działalności kontrolowanego przedsiębiorcy w zakresie objętym przedmiotem kontroli: w wyniku kontroli kompleksowej, na okoliczność której sporządzono protokół nr ... z dnia ...”) o treści „nie stwierdzono nieprawidłowości”, względnie „stwierdzono nieprawidłowości” wraz z ich wyliczeniem.

Dodać również należy, że pisemne wyjaśnienia o przyczynach zaistnienia nieprawidłowości winny być pozyskiwane na etapie przeprowadzania kontroli, a nie w formie odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne.

7. W latach 2018-2021 Starostwo zaakceptowało bez zastrzeżeń wszystkie protokoły z 21 kontroli przeprowadzonych przez Urząd Miasta Krakowa w OSK nadzorowanych przez Starostę Proszowickiego, które dysponowały infrastrukturą (plac manewrowy, sala wykładowa) na terenie Krakowa, pomimo że jej zakresem nie objęto działalności szkoleniowej przedsiębiorców. Każdorazowo w odniesieniu do całego pkt IV wzoru protokołu kontroli „Kontrolą objęto działalność przedsiębiorcy w okresie...” (w protokołach Urzędu Miasta Krakowa oznaczonego jako pkt I) w protokołach wpisywano: *nie kontrolowano* (względnie: *nie dotyczy*). W taki sam sposób kontrolę przeprowadziło Starostwo w OSK nadzorowanym przez Prezydenta Miasta Krakowa, dysponującym salą wykładową w Proszowicach. NIK ocenia te działania jako nierzetelne.

(akta kontroli, str. 1243-1256, 1261-1264, 1266-1283, 1289-1311, 1318-1340, 1355-1365)

W odpowiedzi o przyczyny akceptacji protokołów kontroli OSK otrzymanych z Urzędu Miasta Krakowa potwierdzających, że w żadnym przypadku przedmiotem kontroli nie był sposób prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych realizowanych w obiektach infrastruktury zlokalizowanych poza powiatem proszowickim, kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśniła, że:

- na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami starosta, o którym mowa w art. 28 ust. 3, tj. starosta będący organem prowadzącym rejestr, właściwy ze względu na miejsce prowadzenia OSK, przeprowadza kontrole kompleksowe ośrodków co najmniej raz w roku;
- w przypadku, gdy część infrastruktury OSK znajduje się na obszarze innego powiatu, starosta, dokonując wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK, informuje starostów, na których obszarze działania znajduje się infrastruktura ośrodka, o fakcie dokonania wpisu, przesyłając informację na temat tej infrastruktury i jej lokalizacji (art. 28 ust. 10 ustawy o kierujących pojazdami);
- z powyższych powodów Urząd corocznie przesyła informację do ujęcia w planach kontroli infrastruktury OSK znajdującej się na terenie Miasta Krakowa;
- Urząd Miasta Krakowa sporządza protokół z przeprowadzonej kontroli samej infrastruktury, tj. sali wykładowej lub placu manewrowego;
- w rozporządzeniu w sprawie kontroli OSK jest tylko jeden wzór protokołu, który

nie przewiduje kontrolowania samej infrastruktury, dlatego w części nie odnoszącej do infrastruktury stosuje się zapis „nie kontrolowano”.

(akta kontroli, str. 1546-1550)

Przedstawiony sposób przeprowadzania kompleksowych kontroli OSK, tj. ograniczający się wyłącznie do infrastruktury, a pomijający kontrolę zasad i sposobu przeprowadzania zajęć teoretycznych i praktycznych, oznacza naruszenie przepisu art. 44 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, w myśl którego starosta kontroluje ośrodek szkolenia kierowców wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców w innym powiecie, którego infrastruktura jest zlokalizowana na obszarze działania tego starosty: 1) co najmniej raz w roku lub 2) jeżeli na nieprawidłowy przebieg szkolenia wskazują złożone na ośrodek skargi, lub 3) na wniosek starosty, który wpisał ośrodek szkolenia kierowców do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że zakres przedmiotowy kontroli został określony w art. 44 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami bez względu na lokalizację infrastruktury szkoleniowej. Kontrola przeprowadzana na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami przedmiotowo jest tożsama z kontrolą przeprowadzaną na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy. Oznacza to, że w przypadku istnienia infrastruktury na terenie innego powiatu, niż powiat, w którym OSK jest zarejestrowany, kontroli podlegają nie tylko obiekty (place manewrowe, sale wykładowe), ale również zajęcia szkoleniowe przeprowadzane na tych obiektach.

8. Publikowane na stronach BIP Starostwa dane o zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK w latach 2018-2020 nie zawierały nazwy OSK³² oraz liczby osób, które przystąpiły do egzaminu (teoretycznego i praktycznego), wyników egzaminu, a także liczby osób, które nie przystąpiły do egzaminu (pomimo zarejestrowania w systemie informatycznym w danym okresie). Oprócz danych dotyczących zdawalności w OSK funkcjonujących w okresie objętym kontrolą, w publikowanych analizach uwzględniano wyniki zdawalności osób szkolonych w ośrodkach, które zaprzestały działalności, np. w analizie statystycznej za rok 2020 uwzględniono wyniki zdawalności w pięciu OSK wykreślonych z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców w latach 2010-2016, a także w jednym, który został wykreślony z tego rejestru już w roku 2005. Działanie to było niezgodne z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami, według którego starosta sporządza analizę, przetwarza oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku, pomimo przekazywania przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego kwartalnych „Zestawień zdawalności w WORD”³³. Przekazywane zestawienia – w odniesieniu do ujętych w rejestrze Starosty ośrodków szkolenia kierowców – uwzględniały: nazwę i numer OSK, dane bezwzględne (liczba zdających) i względne (udziały procentowe) odrębnie dla każdej kategorii prawa jazdy, z podziałem na egzaminy teoretyczne oraz praktyczne, w tym także dane o osobach, które nie przystąpiły do egzaminu

(akta kontroli, str. 1175-1181, 1445-1530, 1534-1545)

³² Nazwa OSK była dostępna poprzez otwarcie odrębnego pliku pt. „Wykaz Ośrodków Szkolenia Kierowców Powiatu Proszowickiego” ale wyłączni w odniesieniu do funkcjonujących OSK.

³³ W odniesieniu do roku 2020 Starostwo otrzymało od dyrektorów 10 wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego 25 kwartalnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów.

Kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa wyjaśnili, że z ustawy o kierujących pojazdami nie wynika obowiązek sporządzania kwartalnych analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK. Wskazały również, że brak nazw poszczególnych OSK, brak liczby zdających, a także uwzględnianie ośrodków, które zaprzestały działalności, wynikał z tego, że analizy nie były sporządzane na podstawie kwartalnych informacji przekazanych przez dyrektorów WORD, lecz były generowane z programu Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych „Portal Starosty”.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ustawie o kierujących pojazdami nie wskazano okresów, za jakie winna być sporządzona przedmiotowa analiza, jednakże obowiązek jej sporządzania i publikowania za okresy kwartalne należy wywieść z przepisu § 37 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egzaminowania. Stosownie do tego przepisu dyrektor wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego przekazuje starostom informację o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów w okresach kwartalnych.

Ponadto należy uznać, że analizy statystyczne pozbawione nazw poszczególnych OSK, uwzględniające OSK wykreślone z rejestru (bez poinformowania o tym fakcie), a także ograniczające się wyłącznie do procentowych wskaźników zdawalności, jakkolwiek spełniające formalny wymóg z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami, nie świadczą o rzetelnej realizacji tego obowiązku. W szczególności istotna jest skala, w jakiej prowadzona jest działalność poszczególnych OSK – informacja o zdawalności egzaminu praktycznego w dwóch OSK na tym samym poziomie 25,0% nabiera bowiem innego znaczenia, jeżeli zostanie uzupełniona informacją o liczbie zdających, tj. 8 z jednego ośrodka i 153 z drugiego³⁴.

9. Na stronach BIP Starostwa nie były publikowane wyniki analizy w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek, co było niezgodne z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. b ustawy o kierujących pojazdami. Jak wyjaśnili kierownik i zastępca kierownik Wydziału Komunikacji i Transportu Starostwa, niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o skargach wynikało z faktu braku skarg dotyczących działalności OSK.

(akta kontroli, str. 1546-1556)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak publicznej informacji w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK może być interpretowany dwojako, tj. tak jak w przytoczonych wyjaśnieniach (brak takich skarg), albo jako brak realizacji obowiązku informacyjnego w tym zakresie. Rzetelna realizacja tego wymogu, niebudząca wątpliwości interpretacyjnych, wymaga publikowania stosownej informacji również w przypadku braku uwzględnionych skarg złożonych na ośrodki szkolenia kierowców.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie opracowywano roczne harmonogramy kontroli OSK, jednak ustalana w nich kolejność kontroli OSK nie potwierdza stosowania w tym zakresie wymagań rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

Zgodnie z wymogiem art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami Starostwo

³⁴ Dane dotyczące zdawalności egzaminu praktycznego w 2020 r. w zakresie kategorii B prawa jazdy w OSK nr 00241214 (153 zdających) i OSK nr 00251214 (8 zdających).

przeprowadzało coroczne kontrole kompleksowe wszystkich nadzorowanych OSK, ale sposób realizacji tego obowiązku budzi zastrzeżenia. W szczególności odnoszą się one do nieobjęcia zakresem tych kontroli całokształtu działalności OSK, wewnątrznie sprzecznych zapisów w protokołach kontroli, a także braku udokumentowania faktu przeprowadzenia kontroli szkoleń teoretycznych i praktycznych. Ponadto w protokołach kontroli OSK nieprawidłowo dokumentowano okres przeprowadzenia kontroli, a wystąpienia pokontrolne nie zawierały syntetycznej oceny skontrolowanych ośrodków.

W powyższym kontekście NIK zwraca uwagę na brak współpracy z Komendą Powiatową Policji w Proszowicach w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, a także z WORD w zakresie pomocy merytorycznej.

W Starostwie realizowano obowiązek podawania do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danych OSK, jednakże zastrzeżenia budzi częstotliwość publikacji (rocznie, zamiast kwartalnie), a także forma prezentowania danych (m.in. bez nazw poszczególnych OSK oraz bez liczby osób przystępujących do egzaminów, a także uwzględnianie w analizach ośrodków wykreślonych z rejestru przed wieloma laty).

Jakkolwiek w okresie objętym kontrolą na nadzorowane przez Starostę Proszowickiego OSK nie wpłynęły skargi, to rzetelna realizacja wymogu publikacji analizy w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek winna polegać w takich przypadkach na publikacji informacji o braku skarg, czego w Starostwie nie praktykowano.

OBSZAR

2. Prowadzenie rejestrów ośrodków szkolenia kierowców oraz ewidencji instruktorów i wykładowców

Opis stanu faktycznego

2.1. Na terenie powiatu OSK były prowadzone przez dziewięciu przedsiębiorców. Prowadzony przez Starostwo rejestr tych przedsiębiorców był kompletny i zawierał wszystkie dane określone w art. 28 ust. 7 ustawy o kierujących pojazdami.

Szczegółowym badaniem objęto dwa wpisy do rejestru z 2016 i 2020 r.³⁵ Zostały one dokonane na podstawie kompletnych wniosków, potwierdzających spełnianie przez wnioskujących wymagań określonych w art. 28 ust. 4-6 ustawy o kierujących pojazdami, do których dołączone zostały stosowne oświadczenia, podpisane przez uprawnione osoby. Oświadczenia te były podpisywane przez wszystkie osoby uprawnione do reprezentowania przedsiębiorcy.

Fakt braku karalności przedsiębiorcy za przestępstwa wymienione w art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami był weryfikowany w momencie rejestracji przedsiębiorcy prowadzącego OSK poprzez wystąpienie z prośbą o informację do Krajowego Rejestru Karnego. Ponieważ wszyscy przedsiębiorcy prowadzący OSK na terenie Starostwa byli jednocześnie wpisani do ewidencji instruktorów nauki jazdy, Urząd corocznie kierował w ich sprawie zapytania o niekaralności.

Urząd corocznie zawiadamiał Urząd Miasta Krakowa, na terenie którego znajdowała się infrastruktura służąca prowadzeniu szkoleń przez czterech przedsiębiorców prowadzących OSK wpisanych do rejestru Starostwa, o objęcie kontrolą tej

³⁵ Pozostałe wpisy zostały dokonane: w 2000 r. – dwa, w 2003 r. – dwa, w 2005 r. – jeden, w 2010 r. – jeden i w 2012 r. – jeden, to jest poza okresem objętym kontrolą.

infrastruktury i przesłanie ich wyników do Starostwa. UMK przekazywał wyniki tych kontroli.

(akta kontroli str. 157-162)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęło żadne zawiadomienie z sądu informujące o skazaniu osoby prowadzącej OSK lub znajdującej się w prowadzonej ewidencji instruktorów i wykładowców nauki jazdy.

(akta kontroli str. 167)

W sprawie sposobu kontroli prawdziwości podpisów na oświadczeniach składanych przez przedsiębiorców prowadzących OSK Wicestarosta wyjaśniła, że były one weryfikowane w oparciu o dane zawarte w dokumencie tożsamości i złożeniu podpisu przy pracowniku Urzędu w trakcie przyjmowania wniosku.

(akta kontroli str. 1092-1113)

2.2. Żaden z wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK nie występował o uzyskanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań określonych w art. 35 ust. 1 i 6 ustawy o kierujących pojazdami.

(akta kontroli str. 168-253)

2.3. Spośród dziewięciu przedsiębiorców prowadzących OSK i wpisanych do rejestru Starostwa, ośmiu przedkładało pisemne informacje o zmianach danych zamieszczonych w rejestrze. Zmiany danych deklarowane przez podmiot prowadzący OSK zostały wprowadzone do rejestru OSK.

(akta kontroli str. 157-162)

Dane pięciu poddanych sprawdzeniu przedsiębiorców prowadzących OSK prezentowane na portalu Starostwa (adres biura, możliwe do uzyskania kategorie prawa jazdy oraz nr telefonu kontaktowego) były zgodne z danymi w rejestrze Starosty.

Zgłaszane Starostwu przez przedsiębiorców prowadzących OSK dane dotyczące zmian w zakresie: oznaczenia firmy, adresu zamieszkania/siedziby przedsiębiorcy, telefonu, godzin pracy biura, e-mail itd., adresu biura ośrodka, w tym zgłoszenia kolejnego biura/zmiany okresu dysponowania obiektem szkoleniowym, zakresu szkolenia – tj. rezygnacji z kategorii prawa jazdy, adresu sali wykładowej, w tym zgłoszenia kolejnej sali/zmiany okresu dysponowania obiektem szkoleniowym, adresu placu manewrowego, w tym zgłoszenia kolejnego placu/zmiany okresu posiadania i tytułu prawnego, pojazdów szkoleniowych i ich numerach rejestracyjnych oraz zatrudnionych instruktorów i wykładowców, były wprowadzane do rejestru Starosty, w którym możliwe było także śledzenie zmian w tym zakresie.

Nie stwierdzono przypadków uchybienia czternastodniowemu terminowi powiadomienia przez prowadzących OSK o dokonanych zmianach danych.

W dokumentacji z kontroli kompleksowych przeprowadzanych przez Starostwo u pięciu przedsiębiorców wybranych do próby stwierdzono jedną nieprawidłowość, opisaną w wystąpieniu pokontrolnym z 21 czerwca 2019 r. do OSK nr 00111214, polegającą na niezgłoszeniu umowy najmu sali biura i sali wykładowej w terminie 14 dni od ich zawarcia, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 11 ustawy o kierujących pojazdami. W tym przypadku nie uległ jednak zmianie adres ww. pomieszczeń, a jedynie zmienił się ich właściciel, co skutkowało koniecznością zawarcia nowej umowy najmu. Kopia tej umowy została przekazana Urzędowi przez

ww. przedsiębiorcę 4 kwietnia 2019 r., tj. zgodnie z terminem wyznaczonym przez Urząd.

(akta kontroli str.163-166, 168-899, 1087, 1114-1148)

2.4. Aplikacja *Portal Starosty*, w której znajduje się m.in. rejestr przedsiębiorców prowadzących OSK, zawierała także historyczne zapisy dotyczące podmiotów, które zostały z niego wykreślone, wraz z przyczyną wykreślenia. W okresie objętym kontrolą nie było zarówno przypadków wykreśleń z rejestru Starosty przedsiębiorców prowadzących OSK z przyczyn wskazanych w art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, jak również wpisania do rejestru wykreślonego wcześniej przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 900-998)

W sprawie sposobu zapewnienia wiedzy na temat OSK oraz instruktorów i wykładowców nauki jazdy, wykreślonych z rejestrów prowadzonych przez innych starostów oraz informowania ich o przypadkach dokonania takich skreśleń w ewidencji Starosty Proszowickiego Wicestarosta wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie miały miejsca takie przypadki, lecz gdyby miały one miejsce, to w ramach współpracy z ościennymi starostwami nastąpiłby przepływ takich informacji.

(akta kontroli str. 1092-1148)

2.5. W dokumentacji pokontrolnej z kontroli przeprowadzonych przez Starostwo w OSK w latach 2018-2021 brak było przypadków wskazujących na wystąpienie przesłanek określonych w art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, kwalifikujących do wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru. Nie wystąpiły również przypadki wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru na własną prośbę.

(akta kontroli str. 254-899, 989-998)

2.6. Ewidencja instruktorów i wykładowców zawierała dane określone w art. 33 ust. 3 (instruktorzy) i art. 38 ust. 3 (wykładowcy)³⁶ ustawy o kierujących pojazdami³⁷ oraz prawidłowo określono rodzaje uprawnień, w tym w wydanych zaświadczeniach o wpisie do ewidencji.

Wpisy dokonywane były na podstawie dokumentów potwierdzających spełnianie wymagań przez wnioskujących.

Załączane do wniosków orzeczenia lekarskie oraz psychologiczne były wystawiane przez uprawnioną osobę oraz w obowiązującym po wejściu w życie ustawy o kierujących pojazdami zakresie, tj. pod kątem braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku instruktora, a nie wyłącznie pod kątem przeciwwskazań do kierowania pojazdem.

Starostwo corocznie występowało do Krajowego Rejestru Karnego z prośbą o potwierdzenie niekaralności wszystkich instruktorów wpisanych do swojej ewidencji³⁸.

(akta kontroli str. 999-1000, 1018-1086)

2.7. Wpisy w rejestrze przedsiębiorców prowadzących OSK oraz w ewidencji instruktorów nauki jazdy były aktualizowane na bieżąco, z zachowaniem czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt ustawy o kierujących

³⁶ Szczegółowej kontroli poddano dokumentację pięciu instruktorów i jednego wykładowcy nauki jazdy, wpisanych do ewidencji Starostwa po 2018 r.

³⁷ W przypadku niewykonywania przez osobę zawodu instruktora lub wykładowcy nauki jazdy, pole dotyczące miejsca zatrudnienia w elektronicznej ewidencji Starosty nie było wypełniane. Instrukcja do aplikacji Portal Starosty wersja 14.0 stanowi, że w zakładce *Zatrudnienie*, wprowadzane są dane m.in. o instruktorach i wykładowcach nauki jazdy, których zatrudnia przedsiębiorca prowadzący OSK.

³⁸ Zapis ten dotyczy także jednego wpisanego do ewidencji wykładowcy, który był jednocześnie instruktorem nauki jazdy.

pojazdami. Instruktorzy nauki jazdy terminowo przesyłali do Starostwa pozostałe zawiadomienia o zmianie danych.

(akta kontroli str. 1087- 1088)

2.8. Aplikacja *Portal Starosty*, w której prowadzona była m.in. ewidencja instruktorów i wykładowców nauki jazdy, umożliwiała dostęp do wcześniej zapisanych danych według zadanego parametru, np. imienia, nazwiska, nr PESEL, dokumentu tożsamości lub stanu: aktywny/wykreślony. Po wybraniu opcji *Szczegóły* przypisanej każdemu instruktorowi, możliwy był dostęp do wszystkich zapisów dotyczących danej osoby, w tym: danych podstawowych, legitymacje, warsztaty kategorii praw jazdy, szczegóły badań i daty ich ważności, zmiany danych, skreślenie z ewidencji z uwzględnieniem powodu. Aplikacja zawierała również opcję *Skierowanie*, która umożliwiała wydanie pisma o skierowanie instruktora na egzamin, dostępnej w miejscu opcji *Skreślenie z ewidencji* – tylko dla instruktorów skreślonych z ewidencji. Z kolei opcja *Załączniki* umożliwiała dodawanie załączników w postaci pliku. Opcja *Historia* umożliwiała śledzenie zmian dokonanych w danych pojedynczego instruktora.

(akta kontroli str. 900-984)

W ewidencji instruktorów i wykładowców nauki jazdy nie stwierdzono przypadków wykreśleń dokonanych z przyczyn rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia.

(akta kontroli str. 994-998, 1017, 1149-1152)

Odpowiadając na pytanie, na ile przy sprawowaniu przez Starostę nadzoru nad szkoleniem kierowców oraz prowadzeniu ewidencji instruktorów lub wykładowców, brak możliwości weryfikacji w Centralnej Ewidencji Kierowców informacji w zakresie daty i przyczyny skreślenia z ewidencji oraz daty, do kiedy nie może być dokonany kolejny wpis do ewidencji, utrudniał prawidłową realizację obowiązków w zakresie ponownego ich wpisywania do swojej ewidencji, Wicestarosta wyjaśniła, że w przypadku wykreślenia z ewidencji instruktorów/wykładowców informacja o wydaniu decyzji w tej sprawie jest umieszczana w Portalu Starosty, który jest kompatybilny z systemem *KIEROWCA* oraz systemem używanym do uzupełniania profilu kandydata na kierowcę (PKK) przez OSK. Skreślenie instruktora/wykładowcy z ewidencji uniemożliwia jego uzupełnienie w PKK przez dany OSK.

(akta kontroli str. 1092-1113)

2.9. W dokumentacji z przeprowadzonych przez Starostę kontroli OSK brak było zapisów wskazujących na wystąpienie przesłanek do wykreślenia z ewidencji instruktorów lub wykładowców nauki jazdy³⁹.

(akta kontroli str. 254-899)

W okresie objętym kontrolą przyczyny wykreślenia instruktorów z ewidencji Starosty były następujące:

- niespełnienie przez instruktora wymagań, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami – jeden przypadek w 2018 r.,
- nieprzedłożenie do dnia 7 stycznia zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w roku ubiegłym w warsztatach doskonalenia zawodowego –

³⁹ Protokoły kontroli przedsiębiorców prowadzących OSK sporządzane były przez upoważnionych pracowników Starostwa zgodnie ze wzorem określonym w zał. nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. Według treści tego załącznika, w pkt 5 dotyczącym zatrudnianych przez przedsiębiorcę instruktorów nauki jazdy, należało podać: imię i nazwisko, nr ewidencyjny, zakres uprawnień do szkolenia, fakt dokumentowania 3-letniej praktyki w szkoleniu kandydatów na kierowców oraz fakt posiadania uprawnień do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii B lub C od co najmniej 5 lat.

łącznie siedem przypadków (dwa w 2018 r., po jednym w latach 2019 i 2021 i trzy w 2020 r.),

- zmiana adresu instruktora – jeden przypadek w 2020 r.

Nie wystąpiły przypadki skreślenia z ewidencji wykładowców nauki jazdy.

(akta kontroli str. 1017)

W wyniku kontroli próby dokumentacji dziesięciu instruktorów nauki jazdy w zakresie OSK w których uzyskiwali oni, w okresie objętym kontrolą, zaświadczenia o odbyciu kursów doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 35 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami ustalono m.in., że trzech z nich (nr KPR 0062, KPR 0022 i KPR 0001), we wszystkich latach okresu objętego kontrolą, przedstawiało zaświadczenia wystawione przez OSK nr 01651261P z Krakowa. Dwóch (nr KPR 0021 i KPR 0008), we wszystkich latach objętych kontrolą, przedstawiało zaświadczenia wystawione przez OSK nr 00011261P z Krakowa, a jeden (nr KPR 0099) zaświadczenia z tego OSK przedkładał w latach 2018-2019. Instruktor o numerze KPR 0082 we wszystkich latach objętych kontrolą przedstawiał zaświadczenia wydane przez OSK o numerze 02101261P z Krakowa, a ponadto zaświadczenia z tego OSK przedstawiali instruktorzy nr KPR 0037 (w 2021 r.) i nr KPR 0099 (w latach 2020 i 2021). Zaświadczenia wydane przez OSK nr 00013012P z Koźmina Wielkopolskiego przedstawili instruktorzy o numerach KPR 0016 (za lata 2019-2021) i KPR 0037 (za lata 2019-2020).

(akta kontroli str. 1148)

W sprawie wprowadzenia w Urzędzie do stosowania wewnętrznych regulacji zapewniających bieżącą kontrolę realizowania obowiązków wynikających z art. 28 ust. 11, art. 33 ust. 3 pkt 2-5, art. 35 ust. 6 pkt 3, art. 37 ust. 1 lit a i b, pkt 4 i 5, art. 38 ust. 3 pkt 2-5 i ust. 5 pkt 1 lit a, art. 45 ust. 6 art. 46 ust. 4 i 5 pkt 1 i 2 ustawy o kierujących pojazdami Wicestarosta wyjaśniła m.in., że w przepisach obowiązującego prawa nie został sformułowany obowiązek wprowadzania takich procedur, a Starostwo posiada ogólny schemat procedur kontroli prowadzonych w OSK, roczne plany kontroli oraz na stronie BIP – opracowane informacje w zakresie wynikającym z treści art. 28 ust. 11 ustawy o kierujących pojazdami. Ponadto Starostwo zakupiło i stosuje rozszerzoną wersję programu „Portal Starosty”, zapewniającego bieżącą kontrolę wykonywania przez instruktorów i wykładowców nauki jazdy obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich i psychologicznych. Upoważniony pracownik Starostwa, po dniu 7 stycznia każdego roku, generował raport dostarczonych zaświadczeń o uczestnictwie w warsztatach doskonalenia zawodowego, a wobec osób, które nie dopełniły obowiązku przedłożenia zaświadczenia w tej sprawie, wszczynane było postępowanie administracyjne⁴⁰. Podobnie, raz na dwa tygodnie, generowany był raport instruktorów, którym skończyły się badania lekarskie i psychologiczne, a w stosunku do osób, które nie przedstawiły nowego zaświadczenia, wszczynane było postępowanie administracyjne⁴¹. Tak realizowane działania nie wymagały zatwierdzenia w postaci procedur, a realizujący je upoważnieni pracownicy Starostwa posiadali długoletni staż pracy w Wydziale Komunikacji i Transportu, co gwarantowało przestrzeganie przepisów obowiązującego prawa.

(akta kontroli str. 1092-1147)

⁴⁰ Dwa w 2018 r., jedno w 2019 r., trzy w 2020 r. i jedno w 2021 r.

⁴¹ Jedno w 2018 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta w sposób prawidłowy i rzetelny prowadził rejestr OSK oraz ewidencję instruktorów i wykładowców nauki jazdy. Zadania te były realizowane z wykorzystaniem programu opracowanego przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A., który za pomocą dostępnych funkcjonalności umożliwiał m.in. generowanie raportów, np. co do faktu niedostarczenia obowiązkowych badań lub braku dostarczenia informacji o odbytych warsztatach doskonalenia zawodowego przez instruktorów nauki jazdy. Prowadzone przez Starostę ewidencje zawierały kompletne oraz bieżące dane, tak w zakresie OSK, jak i instruktorów oraz wykładowców nauki jazdy, wymagane przepisami ustawy o kierujących pojazdami. Urząd corocznie weryfikował fakt niekaralności przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów nauki jazdy za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami.

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 | NIK zwraca uwagę, na konieczność wzmocnienia nadzoru nad Wydziałem Komunikacji i Transportu, w szczególności w zakresie prowadzonych kontroli OSK. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Opracowanie rocznych planów kontroli w sposób określony w § 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.2. Przeprowadzanie kompleksowych kontroli OSK z uwzględnieniem wszystkich zagadnień, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.3. Dokumentowanie wyników kontroli stosownie do wymogu § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.4. Wskazywanie w protokołach kontroli wszystkich dni, w których kontrola była przeprowadzona.5. Formułowanie syntetycznych ocen OSK prowadzonych przez kontrolowanych przedsiębiorców we wszystkich wystąpieniach pokontrolnych.6. Egzekwowanie od starostów, na których obszarze działania znajduje się część infrastruktury OSK wpisanych do rejestru prowadzonego przez Starostę, przeprowadzania kontroli w pełnym zakresie, tj. z uwzględnieniem działalności szkoleniowej.7. Obejmowanie zakresem kontroli przeprowadzanych w OSK zarejestrowanych w innych powiatach, oprócz infrastruktury, również działalności kontrolowanych przedsiębiorców.8. Podawanie do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku za poszczególne kwartały, z uwzględnieniem: nazw OSK, faktu zaprzestania działalności przez OSK, a także liczb bezwzględnych, na podstawie których wyliczono publikowane wskaźniki zdawalności. |

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 Krakowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, lutego 2022 r.

Kontrolerzy

Piotr Smyrak
główny specjalista kontroli państwowej

Wojciech Zdasień
główny specjalista kontroli państwowej