

Wrocław, dnia 21 lipca 2009 r.

Pan
Rafał Jurkowlaniec
Wojewoda Dolnośląski

P/09/060
LWR- 410-13-01/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej "ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (zwanym dalej „Urzędem”) kontrolę funkcjonowania Wojewody Dolnośląskiego jako organu administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością w latach 2007-2009 (do 31 maja).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 02 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie tworzenie, przez Wojewodę Dolnośląskiego, warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowanie nadzoru nad tą działalnością, pomimo stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, które jednak nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

Przyjętą ocenę uzasadniają przedstawione poniżej oceny i uwagi cząstkowe.

1. W ramach przygotowania do wykonywania zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców, wprowadzonym z dniem 03 stycznia 2007 r., ustawą z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym¹, dostosowującą obowiązujące przepisy krajowe do wymogów Unii Europejskiej, w Urzędzie zostały ustanowione procedury określające sposoby postępowania, dotyczące wpisu i prowadzenia rejestrów działalności regulowanej. Założono rejestry przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz ośrodki doskonalenia techniki jazdy, zaprowadzono także ewidencję instruktorów techniki jazdy. Nie było natomiast ewidencji ośrodków doskonalenia techniki jazdy prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych, z powodu braku zgłoszeń o prowadzeniu takiej działalności przez jednostki tych resortów.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu określona została komórka organizacyjna odpowiedzialna za prowadzenie spraw dotyczących szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy. Zadania te przypisano Wydziałowi Infrastruktury, a w Wydziale - Oddziałowi Infrastruktury Technicznej i Nadzoru Założycielskiego. Pracownicy Wydziału Infrastruktury, zajmujący się sprawami nowego systemu szkolenia kierowców, posiadali zakresy czynności i odpowiedzialności, zapewniające ciągłość realizacji powyższych zadań, nie byli natomiast objęci szkoleniem z tego zakresu, uczestniczyli jedynie w spotkaniach konsultacyjnych, zorganizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury. Pracowników Wydziału obowiązywały ustanowione w Urzędzie, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w przepisach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej², procedury kontrolowania i egzekwowania przestrzegania zakazu wykonywania czynności pozostających w prawnej kolizji.

Wprowadzone w Urzędzie procedury zapewniały: rozpatrywanie spraw, dotyczących wdrażanego systemu szkolenia kierowców, we właściwej kolejności, regulowały sposób ich dokumentowania i archiwizowania. Prawdliwość postępowań związanych z badaną tematyką, w związku z nieuwzględnieniem w planie kontroli, nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej, realizowanej przez Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu.

Nie stwierdzono, by w okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania nowego systemu szkolenia kierowców, czy organów i instytucji, wdrażających ten system na terenie województwa dolnośląskiego.

2. Działalność gospodarcza w zakresie szkolenia kierowców tj. prowadzenia ośrodka szkolenia oraz ośrodka doskonalenia techniki jazdy, jako działalność regulowana - w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2

¹ Dz.U. nr 235, poz.1701

² Dz.U. Nr 227 poz.1505.

lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ wymagała uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, lub do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy

Na 11 wniosków (złożonych na podstawie art. 39g ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴), o dokonanie wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, w 9 przypadkach dokonano wpisu, jeden wniosek był w trakcie rozpatrywania i w jednym przypadku postępowanie było zawieszona na wniosek przedsiębiorcy. W odniesieniu do kwestii wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy, stwierdzono, że w badanym okresie, został złożony (na podstawie art. 115g ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym⁵) jeden wniosek, który po aktualizacji przez wnioskodawcę, ograniczał prowadzoną działalność do kategorii praw jazdy A, B i nie obejmował szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy zaliczonych do kategorii C i D.

Wnioski składane przez przedsiębiorców o wpis do rejestru ośrodków szkolenia, spełniały na ogół, wymogi ustawowe co do kompletności i treści dokumentów, określone przepisami ustawy o transporcie drogowym, jednakże w czterech przypadkach wezwano wnioskodawców o uzupełnienie wniosków. Nie odnotowano przypadków odmowy wpisu. Do wniosków dołączano dokumenty poświadczające spełnianie warunków określonych w art. 39g ust. 2 w/w ustawy, zgodnie z którymi przedsiębiorca musi zapewnić prowadzenie szkolenia przez osoby posiadające uprawnienia instruktora techniki jazdy, posiadać: warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne, szczegółowy program szkolenia, miejsca przeznaczone do prowadzenia zajęć praktycznych oraz do jazdy w warunkach specjalnych. Posiadanie przez ośrodek szkolenia miejsca, przeznaczonego do jazdy w warunkach specjalnych, było udokumentowane umową zawartą z przedsiębiorcą posiadającym takie miejsce.

Postępowania o wpis do rejestrów były właściwie udokumentowane, prowadzone w sposób zapewniający pełną kontrolę ich przebiegu, a dokumentacja była uporządkowana i archiwizowana zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w tym zakresie.

Rejestry zawierały dane wymagane przepisami: art. 39g ust. 8 ustawy o transporcie drogowym - w przypadku przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i art. 115h ust. 5 Prawa o ruchu drogowym - w przypadku przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek doskonalenia techniki jazdy.

W odniesieniu do pięciu wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia, rejestracji dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 56 dni. Zgodnie

³ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 155 poz.1095 ze zm.

⁴ T.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

z art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wpisu należało dokonać w terminie 7 dni od wpływu wniosku lub złożenia jego uzupełnienia.

NIK zwraca uwagę, że opóźnienia w rejestracji wniosków o wpis do rejestru były spowodowane niejednoznacznymi regulacjami prawnymi dotyczącymi nadzoru ze strony Wojewody nad ośrodkami szkolenia realizującymi jazdy w warunkach specjalnych na terenie innych województw, a nawet poza terenem kraju. W tym stanie rzeczy, zachodziła konieczność uzyskania przez Urząd interpretacji przepisów prawnych, ze strony Ministerstwa Infrastruktury. Niedokonanie wpisu w ustawowym terminie było, w dwóch przypadkach, przyczyną skorzystania przez przedsiębiorców z postanowień art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej tj. rozpoczęcia działalności bez uzyskania wpisu.

Zaświadczenia o wpisie do rejestru działalności regulowanej, były wydawane według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów⁶ (dalej „rozporządzenie o odtj”) i zawierały wszystkie dane dotyczące przedsiębiorcy i prowadzonej działalności, stosownie do wymogów określonych przepisami w/w rozporządzenia.

Urząd pobierał stosowne opłaty: za wpis, stanowiącą dochód budżetu państwa i ewidencyjną na pokrycie kosztów działania centralnej ewidencji kierowców (CEK). Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007r. w sprawie opłaty ewidencyjnej⁷, opłaty ewidencyjne pobrane w danym miesiącu (wynoszące za wpis każdorazowo 1 zł.), powinny być przekazane do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK) w terminie do 10 dnia następnego miesiąca. Stwierdzono, że w trzech przypadkach, pomimo jej pobrania od przedsiębiorcy w chwili składania wniosku, przekazanie do CEPIK nastąpiło z chwilą wpisu do rejestru tj. po upływie ponad dwóch miesięcy, w jednym przypadku opłatę pobrano od przedsiębiorcy i przekazano do CEPIK dopiero po pięciu miesiącach od dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej.

Urząd terminowo realizował obowiązek przekazywania do CEPIK wymaganych informacji o wpisach do rejestrów, tj. w ciągu 14 dni od dokonania wpisu, zgodnie z

⁶ Dz.U. Nr 77, poz.458

⁷ Dz.U. nr. 121, poz.839

przepisami, odpowiednio: art. 39 ust.10 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 115h ust.7 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym.

3. W związku, z nałożonym ustawą o transporcie drogowym, obowiązkiem przeprowadzania testów kwalifikacyjnych dla kierowców wykonujących przewóz drogowy, w dniu 27 maja 2009 r. została powołana, przez Pana Wojewodę, komisja egzaminacyjna w tej sprawie. Przy powołaniu członków tej komisji przestrzegano wymogów dotyczących powoływanych osób, określonych w przepisach ustawy o transporcie drogowym, oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy.⁸ Jednakże należy zaznaczyć, że prace nad powołaniem komisji rozpoczęto dopiero w lutym 2009 r., tj. po upływie sześciu miesięcy od wejścia w życie, w dniu 14 lipca 2008 r., w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury, obligującego do powyższych działań. Opóźnienie w powołaniu komisji nie przyniosło negatywnych skutków, ponieważ w okresie objętym kontrolą, do Urzędu nie wpłynęły z ośrodków szkolenia, wnioski o przeprowadzenie testów kwalifikacyjnych.

Regulamin działania komisji egzaminacyjnej zawierał wymagane regulacje dotyczące: przygotowania listy osób przystępujących do testu, liczebności grupy egzaminowanej, obowiązku sprawdzenia przez członków komisji, czy osoby umieszczone na liście osób przystępujących do egzaminu spełniają wymogi ustawowe. Ponadto uregulowano zasady postępowania z katalogami pytań i odpowiedzi (otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury), oraz wydawania świadectw kwalifikacji. Natomiast brak było zapisu regulującego przekazywanie do CEK, danych osób, którym wydano świadectwo kwalifikacji. Nie uregulowano także sposobu przepływu informacji pomiędzy komisją egzaminacyjną a Urzędem.

4. Stwierdzono brak realizacji, przez Pana Wojewodę, obowiązku określonego w art. 115j ust.2 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym i §5 ust. 8 rozporządzenie o odtj. Do zakończenia kontroli NIK, nie została powołana komisja egzaminacyjna do egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, nie ustanowiono regulaminu pracy tej komisji, do czego obligowały przepisy w/w rozporządzenia o odtj, obowiązujące od 05 maja 2008 r. Ponadto nie został opracowany katalog pytań i odpowiedzi, do przeprowadzenia egzaminu teoretycznego, obejmującego pytania pochodzące z katalogu pytań egzaminacyjnych zatwierdzonych przez Wojewodę (zgodnie z §8 ust. 2 w/w rozporządzenia).

⁸ Dz.U. nr 124, poz.805

5. Wpisy do ewidencji instruktorów techniki jazdy były realizowane wyłącznie na podstawie przepisów przejściowych, tj. art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę o transporcie drogowym i Prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym za spełniających wymagania określone w art. 115j ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, uznaje się instruktorów techniki jazdy prowadzących w dniu wejścia w życie ustawy (zmieniającej ustawę o transporcie drogowym i Prawo o ruchu drogowym) zajęcia z doskonalenia techniki jazdy. Jednakże przepis z art. 6 ust. 3 w/w ustawy nakładał na tych instruktorów obowiązek uzyskania wpisu, do ewidencji instruktorów techniki jazdy, do dnia 10 września 2007 r. Stwierdzono, że wpisy do przedmiotowej ewidencji, dokonywane na podstawie przepisów przejściowych (bez zdawania egzaminu na instruktora techniki jazdy), realizowano stosownie do interpretacji przepisów, dokonanej przez Ministerstwo Infrastruktury.

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu zostało złożonych 112 wniosków o wpis do przywołanej wyżej ewidencji, w przypadku 74 z nich postępowanie zakończono decyzją pozytywną, zaś 38 wniosków pozostawiono bez rozpoznania, z powodu nieuzupełnienia przez wnioskodawców, brakujących dokumentów. Przedkładana przez instruktorów techniki jazdy, dokumentacja o wpis do ewidencji, była na ogół zgodna z wymogami § 22 w/w rozporządzenia i zawierała wymagane przepisami dokumenty, w przypadkach przedłożenia niepełnej dokumentacji wzywano wnioskodawców o jej uzupełnienie

Postępowania o wpis dokumentowano w sposób uporządkowany i przejrzysty, prowadzono w sposób zapewniający pełną ich kontrolę, stosowano te same kryteria podejmowania decyzji, nie stwierdzono by występowały przypadki nieuzasadnionego przyspieszenia biegu jednych spraw i zwłoki w załatwianiu innych.

Ewidencja instruktorów techniki jazdy zawierała dane wymagane przepisami art. 115j ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, osobom wpisywanym do ewidencji, wydawano świadectwo instruktora techniki jazdy, oraz na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów, przed wydaniem świadectwa instruktora techniki jazdy, była pobierana należna opłata, stanowiąca dochód budżetu państwa.

6. Nadzór nad ośrodkami szkolenia, zgodnie z art. 39h ustawy o transporcie drogowym, a nad ośrodkami doskonalenia techniki jazdy, zgodnie z art. 115k Prawa o ruchu drogowym, sprawuje Wojewoda. Pomimo wskazanych przepisów, w Urzędzie nie zostały ustanowione właściwe procedury kontrolne oraz nie określono działań jakie należy podjąć w wyniku ewentualnego powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu w/w działalności gospodarczej regulowanej.

Stwierdzono brak kontroli przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, do czego obligował w/w przepis art. 39h ustawy o transporcie drogowym. Mimo że ośrodki szkolenia zostały zarejestrowane w okresie od lutego do kwietnia 2009 r., dopiero

w związku z kontrolą NIK, w maju 2009 r., została przeprowadzona kontrola w ośrodku szkolenia „Autotram” we Wrocławiu, ale z wyłączeniem miejsca przeznaczonego do jazdy w warunkach specjalnych, zlokalizowanego w Bednarach w województwie wielkopolskim.

Niezależnie od powyższego, NIK zwraca uwagę, iż do zakończenia niniejszej kontroli, w Urzędzie nie zostały ustanowione procedury kontrolne, obejmujące badanie prawidłowości wykonywania czynności przez instruktorów techniki jazdy i spełniania przez nich warunków wymaganych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Na podstawie art.115 k ust. 5 w/w ustawy Wojewoda jest obowiązany do wykreślenia z ewidencji instruktorów techniki jazdy tych instruktorów, którzy m.in. naruszyli, w trakcie prowadzenia szkolenia w ośrodku doskonalenia techniki jazdy, zasady bezpieczeństwa i spowodowali zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Niezwłoczne powołanie komisji egzaminacyjnej do egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, ustanowienie regulaminu pracy tej komisji, opracowanie katalogu pytań i odpowiedzi do przeprowadzenia egzaminu teoretycznego.
2. Uwzględnienie w regulaminie działania komisji egzaminacyjnych do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych dla kierowców wykonujących przewóz drogowy, regulacji dotyczących przepływu informacji pomiędzy komisją egzaminacyjną a Urzędem, celem realizacji obowiązku przekazywanie do CEK, danych osób, którym wydano świadectwo kwalifikacji.
3. Ustanowienie procedur kontrolnych oraz określenie działań jakie należy podejmować w wyniku powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu działalności gospodarczej regulowanej, oraz niewłaściwym wykonywaniu czynności przez instruktorów techniki jazdy w zakresie spełniania przez nich wymaganych warunków określonych w ustawie Prawo o ruchu drogowym.
4. Pobieranie w terminie i przekazywanie opłat ewidencyjnych do CEPIK do 10 dnia następnego miesiąca, tj. zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej.
5. Zwrócenie się do Wojewody Wielkopolskiego, o kontrolę doraźną obiektu zlokalizowanego w Bednarach, na terenie województwa wielkopolskiego, a wskazanego

przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia „Autotram” we Wrocławiu, jako miejsca do jazdy w warunkach specjalnych.

6. Poinformowanie, właściwych terytorialnie wojewodów, o lokalizacji na ich terenie miejsc do jazd specjalnych, celem skuteczniejszego nadzoru nad działalnością ośrodków szkolenia.
7. Rozważenie ujęcia w planach kontroli wewnętrznej, realizowanej przez Wydział Nadzoru i Kontroli Urzędu, zagadnienia prawidłowości postępowań i nadzoru nad szkoleniem kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy, a realizowanych przez Wydział Infrastruktury Urzędu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.