



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.028.02.2021

**Pan  
Walery Czarnecki  
Starosta Lubański**

Starostwo Powiatowe w Lubaniu  
ul. Mickiewicza 2  
59-800 Lubań

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.030.2022  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 29 kwietnia 2022 r.

P/21/033 – „System szkolenia kandydatów na kierowców”

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lubaniu, ul. Mickiewicza 2, 59-800 Lubań (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Walery Czarnecki, Starosta Lubański od 2014 r. (dalej: Starosta).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>2) Prowadzenie rejestrów i ewidencji odpowiednio ośrodków szkolenia kierowców, instruktorów jazdy oraz wykładowców.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do 30 września), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które mają związek z działaniami objętymi kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Andrzej Siewka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/203/2021 z dnia 10 listopada 2021 r.</li><li>2) Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/202/2021 z dnia 10 listopada 2021 r.</li><li>3) Adam Wałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/201/2021 z dnia 9 listopada 2021 r.</li></ol> <p>(akta kontroli: tom I, str. 1-8)</p>

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Nalożony na Starostę obowiązek nadzoru nad szkoleniem kandydatów na kierowców wykonywany był nie w pełni rzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów. Dotyczyło to przede wszystkim sprawowania nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi ośrodki szkolenia kierowców (dalej: OSK). Starostwo nie było odpowiednio przygotowane do wywiązywania się z nałożonych w tym zakresie zadań, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kadrowym. Nieprawidłowo wykonywano obowiązki związane z prowadzeniem okresowych kontroli OSK poprzez ich nierzetelne dokumentowanie. Protokoły takich kontroli zawierały wszystkie wymagane wpisy, niemniej w aktach tych kontroli brakowało, poza protokołem, dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny. Przede wszystkim brak było protokołów oględzin wymaganych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców<sup>3</sup>. Nie wykorzystywano w należyтым stopniu podstawowych instrumentów prawnych do wypełnienia funkcji nadzorczych, w tym wprowadzonych ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>4</sup>. Pomimo:

- ograniczeń kadrowych,
- obciążenia obowiązkami służbowymi pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa zajmujących się nadzorem nad OSK,
- nieposiadania przez nich wykształcenia kierunkowego w dziedzinie komunikacji i drogownictwa (które nie było obligatoryjne),
- braku przepisów uprawniających ww. pracowników do zatrzymywania pojazdów szkoleniowych na drodze publicznej,

Starostwo nie skorzystało z przewidzianej w art. 43 ust. 3 ustawy o kierujących możliwości podjęcia (na podstawie porozumienia) współpracy z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Jeleniej Górze<sup>5</sup> (dalej: WORD) w zakresie udzielania pomocy merytorycznej, a także nie podjęło działań zmierzających do nawiązania współpracy z Policją, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. W Starostwie nie sporządzano przy tym analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK oraz nie przeprowadzono dodatkowych kontroli doraźnych w celu ustalenia przyczyn niskiej zdawalności osób szkolonych przez wybranych instruktorów, jak również nie podejmowano prób wyjaśnienia przyczyn znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności odnośnie osób szkolonych przez poszczególne OSK.

Pozytywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia prowadzenie Rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK oraz Ewidencji instruktorów i wykładowców. Zawierały one wpisy spełniające wymagania określone ustawą o kierujących. Prawidłowo realizowany był obowiązek wykreślenia – w przewidzianych ww. ustawą przypadkach – OSK z ww. Rejestru, jak i instruktorów z Ewidencji. Zatrudnieni w OSK (z terenu powiatu lubańskiego) instruktorzy i wykładowca dopełnili obowiązków związanych z potwierdzeniem spełnienia przez nich wymagań dotyczących stanu zdrowia oraz odbycia obowiązkowych okresowych warsztatów doskonalenia zawodowego. Jednakże w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców prowadzących OSK oraz przez instruktorów/wykładowcę

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 1324. Dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli OSK.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm. Dalej: ustawa o kierujących.

<sup>5</sup> Od września 2020 r. Oddział Regionalny Dolnośląskiego Ośrodka Ruchu Drogowego we Wrocławiu.

obowiązków wynikających z przepisów ustawy o kierujących. Konsekwencją były nieprawidłowości (rozbieżności) stwierdzone pomiędzy danymi w Ewidencji instruktorów i wykładowców, a danymi w ich teczkach osobowych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>6</sup> 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. Starosta w latach 2018-2021 (30 września) realizował obowiązek przeprowadzenia, co najmniej raz w roku kontroli kompleksowej OSK wynikający z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących oraz § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

Terminy, kolejność i zakres kontroli wynikał z „Planów kontroli” Starostwa (w latach 2018-2019) i „Planu Kontroli Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa” (w latach 2020-2021) oraz uregulowań szczegółowych, dotyczących kontroli, zawartych w Regulaminie Wewnętrzny tego Wydziału.

W badanym okresie zaplanowano ogółem 20 kontroli w OSK mających siedzibę w powiecie lubańskim, z tego: [1] w 2018 r. pięć kontroli na siedem działających OSK. Brak zaplanowanej kontroli w OSK o numerach ewidencyjnych 00300210 i 00310210 wynikał z faktu, że rozpoczęły one działalność odpowiednio w miesiącach grudniu i listopadzie 2018 r.; [2] w 2019 r. sześć kontroli, tj. we wszystkich działających OSK; [3] w 2020 r. pięć kontroli, tj. we wszystkich OSK; [4] w 2021 r. cztery kontrole, tj. we wszystkich OSK.

Spośród zaplanowanych w badanym okresie 20 kontroli OSK wykonano 17, z tego:

[1] w 2018 r. przeprowadzono cztery kontrole. Kontrola w OSK nr 00050210 nie odbyła się, ponieważ ośrodek ten zakończył działalność;

[2] w 2019 r. przeprowadzono pięć kontroli. Kontrola w OSK nr 00300210 nie odbyła się, pomimo że OSK poinformowany został o niej stosownymi zawiadomieniami<sup>7</sup>. W dniu rozpoczęcia kontroli, tj. 17 września 2019 r., przedsiębiorca oraz pełnomocnik przedsiębiorcy nie stawili się w siedzibie OSK. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie administracyjne w sprawie skreślenia ww. przedsiębiorcy z Rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK (dalej: Rejestr OSK). Decyzję o zakazie prowadzenia działalności Starosta wydał w dniu 4 listopada 2019 r. na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących;

[3] w 2020 r. przeprowadzono cztery kontrole. Kontrola OSK nr 00060210 nie odbyła się, ponieważ ośrodek zakończył prowadzenie działalności;

[4] w 2021 r. (do 30 września) przeprowadzono cztery kontrole.

Wszystkie zaplanowane kontrole były kontrolami kompleksowymi i obejmowały zagadnienia ujęte w art. 44 ust. 4 ustawy o kierujących.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli z: 18 kwietnia 2019 r., 8 sierpnia 2019 r. i 2 września 2019 r.

Starosta wyjaśnił, że nie dobierano jednostek do kontroli w oparciu o § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. Powodem tego była mała liczba OSK działających na terenie powiatu lubańskiego. Ponadto wyjaśnił, że plany kontroli nie były uzupełniane w związku z wnioskami wynikającymi z prowadzonych analiz zdawalności lub skarg.

Tylko w jednym planie kontroli, tj. na 2019 r., uwzględniono, a następnie przeprowadzono kontrolę spełniania wymagań przez OSK nr 00010212, który był wpisany do rejestru prowadzonego przez innego starostę. W pozostałych latach badanego okresu nie planowano i nie kontrolowano ww. OSK.

Ponadto, na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o kierujących, przeprowadzona została jedna kontrola doraźna OSK, zrealizowana w 2018 r. w związku ze skargą złożoną na jego działalność.

Wszystkie przeprowadzone w badanym okresie kontrole kompleksowe OSK wykazane zostały w sprawozdaniach rocznych z wykonania zadań określonych ustawą o kierujących, tj. sprawozdaniach przekazywanych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Nie wykazano natomiast przeprowadzonej w 2018 r. kontroli doraźnej, wszczętej na podstawie złożonej skargi.

Po 1 stycznia 2018 r. przedsiębiorcy prowadzący OSK nie występowali do Starosty z wnioskiem o wydanie poświadczenia spełnienia dodatkowych wymagań (art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących).

(akta kontroli: tom I, str. 58-78, 91-104, 106, 110, 176-181, 250-256)

**1.2.** W Starostwie nie opracowano metodyki przeprowadzania kontroli w OSK. Podstawą ich prowadzenia był art. 44 ustawy o kierujących oraz rozporządzenie w sprawie kontroli OSK.

Analiza dokumentacji pięciu losowo wybranych kontroli przeprowadzonych w latach 2018-2021 (do 30 września)<sup>8</sup> wykazała m.in., że:

- protokoły kontroli kompleksowych zawierały wszystkie elementy określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK;
- wyniki kontroli były omawiane z kierownikiem danego OSK, który w niej uczestniczył;
- w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działalności OSK, zobowiązywano przedsiębiorcę do ich niezwłocznego usunięcia w terminie 30 dni (w aktach znajdują się również pisma/odpowiedzi OSK informujące o wykonaniu zaleceń pokontrolnych);
- sprawdzano i załączano do protokołów kontroli kserokopie dokumentów: karty przeprowadzonych zajęć, wykazy pojazdów, wykazy instruktorów, zapisy z książki ewidencji osób szkolonych.

Kontrola prawidłowości (zasady i sposób) przeprowadzania egzaminów wewnętrznych w OSK nie była dokumentowana, a w protokołach kontroli OSK zamieszczano na tę okoliczność zapis, że „zgodnie z ustawą z dnia 5.01.2011 r. o kierujących”.

W żadnej z przeprowadzonych kontroli OSK nie sporządzono protokołu oględzin (sal do prowadzenia zajęć teoretycznych, placów i pojazdów szkoleniowych), co było niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa wyjaśniła, że w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych OSK nie były prowadzone szkolenia teoretyczne kandydatów na kierowców. Podczas kontroli pracownicy Starostwa widzieli pojazdy oznaczone symbolem „L” oraz opisane nazwą OSK wyjeżdżające

---

<sup>8</sup> Po jednej kontroli OSK z każdym roku badanego okresu, oraz jedna kontrola OSK wpisanego do rejestru Starosty w Lwówku Śląskim (przeprowadzona w 2019 r.).

w trasy z osobami szkolonymi. Kontrolujący nie brali udziału w egzaminach wewnętrznych, ale sprawdzali karty przeprowadzonych egzaminów, gdzie umieszczana jest adnotacja o zakończeniu szkolenia i pozytywnym wyniku egzaminu wewnętrznego.

W wyniku przeprowadzenia ww. pięciu kontroli, nieprawidłowości stwierdzono w trzech OSK. I tak:

- w kartach przeprowadzonych zajęć i w książce osób szkolonych dokonywano niedozwolonych poprawek;
- brak było pięciu kart prowadzonych zajęć;
- brak było informacji o terminie, czasie i miejscu rozpoczęcia pierwszych zajęć teoretycznych oraz brak było listy uczestników kursu;
- nieoczyszczony plac manewrowy uniemożliwiał prawidłowe wykonywanie każdego z zadań egzaminacyjnych przewidzianych do wykonania na placu manewrowym na egzamin państwowy z wyjątkiem ruszania na wzniesieniu;
- trzy samochody osobowe używane do zajęć praktycznych nauki jazdy nie były czasowo dopuszczone do ruchu<sup>9</sup>.

W złożonym w dniu 8 września 2021 r. wyjaśnieniu do wydanych przez Starostwo zaleceń pokontrolnych, przedsiębiorca prowadzący OSK i użytkujący samochody czasowo niedopuszczone do ruchu podał, że pojazdy te nie były wykorzystywane do szkolenia praktycznego, ponieważ przebywały w tych okresach w warsztacie naprawczym i po dokonaniu stosownych napraw niezwłocznie wykonano przeglądy okresowe tych pojazdów.

Wszystkie ww. nieprawidłowości zostały wyjaśnione i wyeliminowane.

W toku przeprowadzonych kontroli OSK nie sprawdzano czy ośrodek zawarł umowę z Ośrodkiem Doskonalenia Techniki Jazdy (dalej: ODTJ) w zakresie przeprowadzenia zajęć praktycznych. Zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców<sup>10</sup>, zajęcia powinny być przeprowadzone w ODTJ, o którym mowa w art. 112 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących. Do protokołów z kontroli OSK nie załączano kopii takich umów.

(akta kontroli: tom I, str. 79-81, 91-104, 241-244; tom II, str. 1-357)

**1.3.** Podczas kontroli OSK nie badano zagadnienia doboru tras przejazdu podczas szkolenia i egzaminu wewnętrznego w ruchu drogowym. Nie kontrolowano również wykonywania praktycznej nauki jazdy poza OSK, w tym w zakresie spełnienia wymagań odnośnie do czasu trwania jednej godziny lekcyjnej, minimalnej długości przejechanego odcinka w trakcie pojedynczych zajęć, a także doboru trasy w sposób zapewniający jazdę poza obszarem zabudowanym, w tym na drodze o dopuszczalnej prędkości powyżej 70 km/h.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104; tom II, str. 1-357)

**1.4.** W badanym okresie do Starostwa wpłynęła jedna skarga na działalność OSK. Skarżący zarzucił, że:

- materiały szkoleniowe osób szkolonych były inne niż te, którymi posługiwał się instruktor przeprowadzający szkolenie,
- obecność osób szkolonych nie była weryfikowana w postaci list obecności,
- płyty CD z pytaniami egzaminacyjnymi były niewystarczające do zdania egzaminu państwowego.

<sup>9</sup> [1] Toyota Yaris nr rej. DLB NV33 – w okresie od 19 do 26 maja 2021 r.; [2] Toyota Yaris nr rej. DLB HR33 – w okresie od 12 do 21 marca 2021 r.; [3] Toyota Yaris nr rej. DLB HP33 – w okresie od 18 do 21 marca 2021 r.  
<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1885, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia.

W dniach 2-7 sierpnia 2018 r., na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o kierujących, oraz stosownych upoważnień wydanych przez Starostę (dla dwóch kontrolerów), przeprowadzona została kontrola OSK nr ewidencyjny 00050210<sup>11</sup>, którą objęto szkolenie, w którym uczestnikiem był skarżący. W wyniku kontroli stwierdzono, że:

- książka ewidencji osób szkolonych za 2017 r. od poz. 280 do poz. 355 była nieuzupełniona, brak zakończenia szkolenia i brak wpisu liczby godzin praktycznych w poz. 317, 318, 322, 323;
- trzy spośród pięciu kart przeprowadzonych zajęć nie zostały przedłożone kontrolującym. W pobranych wyjaśnieniach podano, że trzy osoby nie zakończyły jeszcze szkolenia. Ponadto ustalono, że na kartach dokonywano poprawek bez ich parafowania, brak było podpisu osoby przeprowadzającej zajęcia z pierwszej pomocy. Natomiast w karcie zajęć przeprowadzonych przez D.L. stwierdzono wykonanie 26 godz. zajęć praktycznych, zamiast 30 godz., co było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 2 lit. e rozporządzenia w sprawie szkolenia;
- obecność osób szkolonych na zajęciach teoretycznych weryfikowana była na podstawie podpisu kursantów na karcie prowadzonych zajęć, bez sporządzenia dodatkowej listy obecności;
- materiały szkoleniowe, które otrzymali kursanci były inne od materiałów, którymi dysponowali instruktorzy.

W piśmie skierowanym do OSK z dnia 16 sierpnia 2018 r. podpisanym przez Wicestarostę Lubańskiego wyszczególniono ponownie nieprawidłowości z protokołu nr KD.5440.13.2018 oraz sformułowano cztery zalecenia pokontrolne informując jednocześnie, że OSK winien w terminie 30 dni od daty otrzymania zaleceń powiadomić Starostwo o sposobie ich wykonania.

OSK nie udzielił odpowiedzi na zalecenia pokontrolne pomimo wysłania przez Starostwo pism przypominających.

W dniu 30 listopada 2018 r. wpłynął do Starostwa wniosek OSK o rezygnacji z prowadzenia działalności. W związku z powyższym w dniu 6 grudnia 2018 r. OSK został wykreślony z Rejestru OSK.

Powyższa skarga wykazana została w przekazanym do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu sprawozdaniu rocznym za 2018 r. z wykonania zadań określonych ustawą o kierujących.

(akta kontroli: tom I, str. 45-47, 91-104, 107-108, 176-181)

**1.5.** Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b ustawy o kierujących, starosta sprawuje nadzór nad zgodnością prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, a także sporządza analizę, przetwarza oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek.

W badanym okresie w Starostwie nie sporządzano analiz statystycznych dotyczących średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK. Tworzono natomiast zestawienia podsumowujące dane (uzyskane z WORD) w zakresie obejmującym informacje o wynikach egzaminu państwowego, uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym OSK.

Wyjątkiem była analiza sporządzona w 2021 r. dla firmy ze Szczecina, która wystąpiła do Starosty, w trybie informacji publicznej, o udostępnienie procentowej zdawalności (pierwsze podejście) kandydatów na kierowców w części praktycznej

<sup>11</sup> Protokół kontroli nr KD.5440.13.2018 z dnia 13 sierpnia 2018 r.

egzaminu państwowego na prawo jazdy kat. B w latach 2018-2021 w powiązaniu z instruktorem prowadzącym szkolenie.

W Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa nie wyznaczono osoby, której powierzono – np. poprzez dodanie do zakresu czynności – zadania obejmującego cykliczne sporządzanie i przetwarzanie analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK, a następnie podawanie tych analiz do publicznej wiadomości.

Przesyłane przez WORD analizy zawierały wymagane informacje, tj. o wynikach uzyskanych przez osoby egzaminowane oraz o instruktorach i OSK prowadzących szkolenie tych osób. W Starostwie nie dokonywano analiz kwartalnych i półrocznych w rozbiciu na poszczególne OSK i w odniesieniu do każdego z zatrudnionych w tych OSK instruktorów.

Starostwo publikowało w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) dane o średniej zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK za dany rok, natomiast nie dokonywano ich aktualizacji w okresach kwartalnych. W czasie trwania kontroli NIK zaktualizowano w BIP dane w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK za poszczególne kwartały lat 2018-2020.

Starostwo posiadało płatny dostęp do rozszerzonej wersji Portalu Starosty<sup>12</sup>, zapewniającej możliwość udostępniania statystyk zdawalności z podziałem na OSK lub instruktorów. Informacje o statystykach zdawalności były przesyłane przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego. Starosta wyjaśnił, że zaletą tego rozwiązania jest brak konieczności zmian statystyk, ponieważ aktualizują się na bieżąco. Przekazywane przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego informacje nie były kompletne, gdyż nie zostały uzupełnione o przyczyny przerwania egzaminów praktycznych, o dane i przyczyny wyników negatywnych uzyskanych przez osoby egzaminowane w trakcie części praktycznej egzaminu na placu manewrowym, a także o dane i przyczyny wyników negatywnych uzyskanych przez osoby egzaminowane w trakcie części praktycznej egzaminu w ruchu drogowym.

Starosta podał, że brak takich danych w informacji WORD powodował, że sporządzane w Starostwie analizy statystyczne ich nie zawierały.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 186-190)

W Starostwie nie podejmowano żadnych działań w związku z wystąpieniem najniższych oraz najwyższych (czyli odbiegających od średniej) statystyk zdawalności<sup>13</sup>. Najniższe wyniki zdawalności osób szkolonych uzyskał OSK nr 00060210. Odnotowany w latach 2018-2020 wskaźnik zdawalności mieścił się w przedziale od 35,5% w 2020 r. do 43,8% w 2018 r. Starosta wyjaśnił, że nie podejmowano działań w zakresie dotyczącym zdawalności w OSK nr 00060210 w 2020 r. z powodu zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z dniem 1 kwietnia 2020 r. W okresie od 1 stycznia do 1 kwietnia 2020 r. przedsiębiorca nie zgłosił rozpoczęcia nowego szkolenia. Niska zdawalność w 2020 r. mogła być spowodowana egzaminami osób szkolonych w 2019 r. Dodał, że bez względu na wyniki zdawalności osób szkolonych kontrole były realizowane w każdym roku, w każdym OSK, jako kontrole kompleksowe.

W sytuacji niskiego poziomu współczynnika zdawalności osób szkolonych w OSK nr 00060210 nie podejmowano w Starostwie działań na rzecz przeprowadzenia

<sup>12</sup> Część systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK).

<sup>13</sup> W 2021 r. odnotowano najniższą zdawalność w OSK nr 00020210 – 35,1%, a najwyższą w OSK 00050210 – 75,0%; w 2020 r. najniższą zdawalność w OSK nr 00060210 – 35,5%, a najwyższą w OSK 00010210 – 55,2%; w 2019 r. najniższą zdawalność w OSK nr 00300210 – 25,0%, a najwyższą w OSK 00050210 – 57,7%; w 2018 r. najniższą zdawalność w OSK nr 00060210 – 43,8%, a najwyższą w OSK 0010210 – 57,0%.



w tym OSK dodatkowych (doraźnych) kontroli, poza planowymi, dla ustalenia przyczyny tego stanu. Jak wyjaśnił Starosta powyższe było spowodowane ilością obowiązków w zakresach czynności pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa. Mimo to kontrole realizowane były corocznie w każdym OSK, jako kontrole kompleksowe.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 109)

Starosta wskazał, że nie dysponował informacjami o średniej zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych osób szkolonych przez OSK zlokalizowane na terenie sąsiadujących powiatów. W związku z tym nie mógł wykorzystać tych informacji do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli doraźnych w nadzorowanych OSK, w szczególności w odniesieniu do ośrodków o najniższych wskaźnikach zdawalności osób szkolonych.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Starostwo otrzymywało z WORD informacje o zdawalności osób szkolonych w wersji elektronicznej poprzez Portal Starosty, e-PUAP, drogą e-mailową, lub pocztą tradycyjną.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 191-206, 232-234)

Starostwo dysponowało dostępem do danych dotyczących zdawalności kandydatów na kierowców w poszczególnych wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego na terenie kraju poprzez funkcjonalność na Portalu Starosty. Starosta podał, że jest to funkcjonalność dodatkowa, płatna i nieobowiązkowa, a dostęp do niej Starostwo uzyskuje poprzez złożenie zamówienia w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Wersja podstawowa (bezpłatna) Portalu Starosty umożliwia: prowadzenie Rejestru OSK – dane podstawowe, dostęp OSK do Portalu OSK oraz PKK<sup>14</sup>, ewidencji instruktorów, wykładowców i innych podmiotów, zarządzanie ustawieniami numeracji rejestrów, elektroniczną komunikację z OSK w zakresie dotyczącym prezentacji zawiadomień.

Wersja płatna, oprócz funkcjonalności podstawowych, zawiera funkcjonalności dodatkowe, ułatwiające Staroście wykonywanie nadzoru nad OSK. Należą do nich m.in.:

- raporty i statystyka OSK: opcja ta daje możliwość tworzenia różnego rodzaju raportów pozwalających na prowadzenie nadzoru nad OSK, instruktorami, wykładowcami (np. prezentacja instruktorów, którzy nie dostarczyli zaświadczeń o ukończeniu warsztatów doskonalenia zawodowego),
- zarządzanie użytkownikami (pracownicy Starostwa) portalu OSK (tworzenie, edycję),
- alerty informacyjne: funkcjonalność ta umożliwia informowanie użytkownika o braku działań w poszczególnych ewidencjach, np. brak dostarczenia badań, brak dostarczenia zaświadczeń o ukończeniu warsztatów doskonalenia zawodowego, informacja o OSK,
- możliwość udostępnienia w BIP statystyk zdawalności osób szkolonych, z podziałem na OSK lub instruktorów,
- przesyłane przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego informacje o statystykach zdawalności (zaletą rozwiązania jest brak konieczności ich aktualizacji, ponieważ aktualizują się na bieżąco),

---

<sup>14</sup> Profil Kandydata na Kierowcę.

możliwość tworzenia planu kontroli dla OSK i SKP<sup>15</sup> (w ramach funkcjonalności możliwe jest tworzenie planu kontroli dla poszczególnych ewidencji, jak również raportowania i weryfikacji, jakie OSK pozostały do kontroli).

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 208-213, 248-249)

**1.6.** Starosta nie skorzystał z możliwości, jaką daje art. 43 ust. 3 ustawy o kierujących i nie zawarł z dyrektorem WORD porozumienia w sprawie udziału przedstawicieli WORD w kontroli działalności OSK na terenie powiatu lubańskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

**1.7.** W okresie objętym kontrolą Starosta nie podjął działań w celu nawiązania współpracy z komendantem powiatowym Policji w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących. Ponadto w Starostwie nie było dokumentów wskazujących, że Starosta występował w kontrolowanym okresie do Komendanta Powiatowego Policji w Lubaniu o udzielenie informacji o przeprowadzanych kontrolach wykonywania praktycznej nauki jazdy, prowadzonej poza OSK.

Komendant Powiatowy Policji w Lubaniu poinformował NIK, że:

[1] Starosta Lubański w latach 2018-2021 (30 września) nie występował o objęcie kontrolą drogową części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców i egzaminu wewnętrznego; [2] Komenda Powiatowa Policji w Lubaniu we wskazanym okresie nie prowadziła kontroli drogowej części praktycznej szkolenia kandydatów na kierowców i egzaminu wewnętrznego; [3] powodami popełnionych wykroczeń oraz zdarzeń drogowych przez młodych stażem i wiekiem kierowców wg oceny funkcjonariuszy to: brak doświadczenia, nieumiejętność przewidywania możliwości wystąpienia sytuacji niebezpiecznej na drodze, rozwijanie dużych prędkości, nieumiejętność dostosowania prędkości do panujących warunków na drodze, korzystanie z telefonów komórkowych w trakcie jazdy, brawura, nieprzestrzeganie zasady ograniczonego zaufania. Ponadto w odpowiedzi na pytanie dotyczące wykroczeń popełnionych przez instruktorów nauki jazdy podano, że w badanym okresie siedmiu na 35 instruktorów zostało ukaranych mandatami i punktami karnymi za wykroczenia drogowe, z tego pięciu za przekroczenie dozwolonej prędkości oraz po jednym za: (a) naruszenie przepisów określających warunki oraz zakazy zatrzymania i postoju oraz (b) za spowodowanie kolizji drogowej.

Starosta nie podjął działań zmierzających do nawiązania sformalizowanej współpracy z Policją, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących, pomimo ograniczeń kadrowych, obciążenia obowiązkami służbowymi pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa zajmujących się nadzorem nad OSK, a także braku przepisów uprawniających ww. pracowników do zatrzymywania pojazdów szkoleniowych na drodze publicznej. Brak współpracy z Policją, zapewniającej przepływ informacji dotyczących ewentualnych nieprawidłowości stwierdzanych przez funkcjonariuszy policji dokonujących kontroli pojazdów do szkolenia kierowców (»L«), prowadzonych w trakcie egzaminów wewnętrznych, ograniczał skuteczność sprawowanego przez Starostę nadzoru, w szczególności w zakresie wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK (w ramach uprawnień Policji do kontroli drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym). Współdziałanie z Policją jest istotne, gdyż pracownicy administracji samorządowej nie posiadają uprawnień do zatrzymywania pojazdów »nauki jazdy« na drodze

---

<sup>15</sup> Stacja Kontroli Pojazdów.

publicznej, a tylko w ten sposób możliwa jest weryfikacja prawidłowości realizacji przez OSK praktycznej nauki jazdy.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 341-346)

**1.8.** W Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa pracownikami odpowiedzialnymi za prowadzenie spraw dotyczących nadzoru nad OSK i zatrudnionymi w tych ośrodkach instruktorami/wykładowcami, zgodnie z ich zakresami obowiązków, byli: Naczelnik i Zastępca Naczelnika tego Wydziału. Osoby zajmujące te stanowiska posiadały wykształcenie wyższe, odpowiednio humanistyczne<sup>16</sup> oraz ekonomiczne (licencjat)<sup>17</sup>. Zatrudnione były na tych stanowiskach od 2018 r., przy czym Naczelnik Wydziału zajmował wcześniej (od 2016 r.) stanowisko Zastępcy Naczelnika tego Wydziału.

(akta kontroli: tom I, str. 9-44, 132-155)

Kontrola akt osobowych tych pracowników wykazała, że uczestniczyli oni w różnych szkoleniach obejmujących swym zakresem zagadnienia związane z prawidłową realizacją szkolenia kandydatów na kierowców<sup>18</sup>.

Pomimo ograniczeń kadrowych, obciążenia obowiązkami służbowymi pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa zajmujących się nadzorem nad OSK, a także nieposiadania przez nich wykształcenia kierunkowego w dziedzinie komunikacji i drogownictwa (które nie było obligatoryjne), Starostwo nie skorzystało z przewidzianej w art. 43 ust. 3 ustawy o kierujących możliwości podjęcia (na podstawie porozumienia) współpracy z WORD w zakresie udzielania pomocy merytorycznej. Zdaniem NIK kontrole OSK, przeprowadzane z udziałem przedstawiciela WORD posiadającego ww. kwalifikacje, mogłyby przyczynić się do bardziej wnikliwego spojrzenia na kontrolowane zagadnienia. Natomiast konsekwencją braku takiej współpracy z WORD może być nieodpowiednia jakość prowadzonych kontroli szkoleń, o czym świadczą wskaźniki zdawalności osób szkolonych.

(akta kontroli: tom I, str. 156-175)

**1.9.** Na terenie powiatu lubańskiego nie funkcjonowały OSK prowadzące kursy dla kandydatów na instruktorów i wykładowców.

W związku z powyższym Starosta nie kontrolował sposobu przeprowadzania kursów dla kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

**1.10.** W Starostwie nie sporządzano, na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o kierujących, analiz statystycznych naruszeń przepisów ruchu drogowego

<sup>16</sup> Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Humanistyczny; kierunek politologia w zakresie europeistyki.

<sup>17</sup> Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wydział Gospodarki Regionalnej i Turystyki, kierunek: ekonomia w zakresie zarządzania jakością i środowiskiem.

<sup>18</sup> Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa uczestniczyła m.in. w: warsztatach wspomagających „Nadzór starosty nad szkoleniem osób ubiegających się o wydanie uprawnień do kierowania pojazdami” (12 czerwca 2007 r.); prezentacji rozwiązań w oprogramowaniu aplikacji „Portal OSK”, dedykowanej dla OSK umożliwiającej realizację zadań związanych z ewidencją danych kursantów oraz przekazywaniem informacji, związanych z nadzorem nad szkoleniem osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (14 września 2012 r.); szkoleniu z obsługi aplikacji Portal Starosty oraz z obsługi Profilu Kandydata na Kierowcę (15 stycznia 2013 r.); w konferencji pt.: „CEPIK 2.0” (9 lutego 2017 r.); „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (5-7 października 2020 r.).

Z-ca Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa uczestniczyła m.in. w: szkoleniu z zakresu Kpa (18 maja 2017 r., 26 lutego 2019 r. i 6 maja 2019 r.), seminarium „Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz sprawowania nadzoru nad OSK w kontekście nowelizowanych w 2020 r. przepisów prawnych” (24 stycznia 2020 r.); szkoleniu „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego (5-7 października 2020 r.); szkoleniu „Prawa jazdy i inne czynności nadzoru nad kierującymi – najnowsze przepisy i nadchodzące zmiany” (5 października 2021 r.).

popelnionych przez osoby przeszkolone w danym OSK w okresie dwóch lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy określonej kategorii.

Starosta wskazał, że administrator danych i informacji zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) nie udostępniał Starościom danych o takich naruszeniach z powodu braku podstaw prawnych. Nadmieniał, że zgodnie z art. 48a ustawy o kierujących zostało wydane rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie przekazywania starościom informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez osoby szkolone w ośrodku szkolenia kierowców<sup>19</sup>, które w praktyce nie funkcjonuje. Rozporządzenie to zostało uchylone ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup>, która weszła w życie z dniem 4 czerwca 2018 r. Do dnia dzisiejszego nie zostało wydane żadne inne rozporządzenie i – jak wskazał Starosta – powszechnie przyjętą praktyką jest stosowanie dotychczasowego schematu postępowania oraz podstawy prawnej wydawanych decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami<sup>21</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 245-247)

W badanym okresie z Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wpłynęło do Starostwa w sumie 19 wniosków<sup>22</sup> o cofnięciu uprawnień w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego popelnionym przez kierowców w okresie dwóch lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy. W związku z ww. wnioskami Starosta wydał, na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 3a lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, 19 decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Wszystkie postępowania o cofnięciu uprawnień prowadzone były bez zbędnej zwłoki, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>23</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 237-240)

Dane o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popelnionych przez kierowców w okresie dwóch lat od dnia uzyskania przez te osoby prawa jazdy nie były wykorzystywane do sprawowania nadzoru nad prowadzeniem szkoleń przez OSK. W tej sytuacji w ramach nadzoru, jak wyjaśnił Starosta, „kontrola realizowana była corocznie w każdym OSK, jako kontrola kompleksowa”.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Prokuratura Rejonowa w Lubaniu poinformowała NIK, że w latach 2018-2021 (do 30 września) nie prowadzono postępowań karnych w sprawach o korupcję, tj. czyny określone w art. 228-231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>24</sup>, których mieli dopuścić się instruktorzy, wykładowcy lub przedsiębiorcy prowadzący OSK na terenie powiatu lubańskiego. Nadzorowała natomiast postępowanie sprawdzające przeciwko OSK nr 00300210 o przestępstwo z art. 272 kk<sup>25</sup>, w związku z art. 12 § 1 kk, w wyniku którego wydano

---

<sup>19</sup> Dz. U. poz. 1274, ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 957, ze zm.

<sup>21</sup> Art. 140 ust. 1 pkt 3a lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.), zgodnie z którym starosta – na wniosek komendanta Policji, wydaje decyzje o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdem silnikowym w razie stwierdzenia, na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć, że kierujący pojazdem silnikowym w okresie 2 lat od dnia wydania mu po raz pierwszy prawa jazdy popelnił przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji.

<sup>22</sup> W 2018 r. - 10 wniosków, w 2019 r. - cztery wnioski, w 2020 r. - trzy wnioski, w 2021 r. (do 30 września) - dwa wnioski.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm. Dalej: kk.

<sup>25</sup> Zgodnie z tym przepisem, kto wyludza poświadczenie nieprawdy przez podstępne wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego lub innej osoby upoważnionej do wystawienia dokumentu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.

(akta kontroli: tom I, str. 339-340)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1)** W sprawozdaniu rocznym Starostwa za 2018 r. z wykonania zadań określonych ustawą o kierujących, przekazanym do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, nie wykazano kontroli doraźnej przeprowadzonej w OSK nr 00050210 w 2018 r. W rezultacie dane zawarte w tym sprawozdaniu były niezetelne.

(akta kontroli: tom I, str. 107-108, 176-181)

Starosta wyjaśnił, że było to wynikiem „przeoczenia” przy sporządzaniu ww. sprawozdania.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

**2)** W badanym okresie tylko w jednym planie kontroli, tj. na 2019 r., uwzględniono, a następnie przeprowadzono kontrolę spełniania wymagań przez OSK nr 00010212 wpisany do rejestru przez innego starostę. W pozostałych latach badanego okresu nie planowano i nie przeprowadzono kontroli tego OSK, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących. Tym samym po roku 2019 Starosta nie posiadał wiedzy odnośnie poziomu spełnienia przez ten OSK wymagań określonych w art. 28 ustawy o kierujących.

(akta kontroli: tom I, str. 60-71, 106, 110; tom II, str. 31-50)

Starosta wyjaśnił, że OSK wpisany do rejestru prowadzonego przez innego starostę nie ma obowiązku informowania Starosty Lubańskiego o dacie rozpoczęcia szkolenia w infrastrukturze zlokalizowanej na obszarze działania tego starosty. Dnia 14 listopada 2018 r., mimo braku wpisu do „Planu kontroli realizowanego przez pracowników Starostwa Powiatowego w Lubaniu”, zostało wysłane do przedsiębiorcy zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli. Uruchamiając kontrolę brano pod uwagę fakt, że OSK wynajmował przez jeden miesiąc salę wykładową w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Biedrzychowicach. W 2020 r. kontrola nie została przeprowadzona z uwagi na ogłoszony stan epidemii i zamknięcia szkół, m.in. sali wykładowej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Biedrzychowicach.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Zdaniem NIK podana w wyjaśnieniach Starosty przyczyna braku kontroli OSK wpisanego do rejestru prowadzonego przez innego starostę (ogłoszenie stanu epidemii COVID) nie uzasadnia braku zaplanowania i przeprowadzenia kontroli w tym OSK, zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących.

**3)** We wszystkich czterech losowo wybranych protokołach z kontroli OSK z lat 2018-2020 nierzetelnie opisywano przeprowadzone czynności kontrolne. Analizowane protokoły zawierały wszystkie wymagane wpisy, nie mniej ograniczano się w nich do zakreślenia (zaznaczenia) w poszczególnych rubrykach formularza protokołu wyrazów (sformułowań) takich jak: „tak”, „nie”, „nie dotyczy”, bądź „zgodnie z ustawą o kierujących pojazdami”. W aktach analizowanych kontroli na ogół brak było, poza protokołem, dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, w szczególności:

- protokołów oględzin (§ 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK);
- ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów nie dokonywano poprzez przeprowadzenie oględzin (§ 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK);

- sprawdzenia prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzania egzaminu wewnętrznego;
- potwierdzenia kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy poza OSK, w tym w zakresie spełnienia wymagań odnośnie do czasu trwania jednej godziny lekcyjnej, minimalnej długości przejechanego odcinka w trakcie pojedynczych zajęć oraz doboru trasy w sposób zapewniający jazdę poza obszarem zabudowanym, w tym na drodze o dopuszczalnej prędkości powyżej 70 km/h.

(akta kontroli: tom I, str. 79-81, 241-244; tom II, str. 1-357)

W ocenie NIK jedną z głównych przyczyn nierzetelnego przeprowadzania i dokumentowania kontroli był brak opracowanej i wdrożonej metodyki kontroli w OSK oraz fakt, że kontrole przeprowadzane były wyłącznie w godzinach pracy Starostwa, a wykłady w zdecydowanej większości odbywały się popołudniami lub w dni wolne od pracy. Inną z przyczyn były ograniczenia kadrowe oraz duży zakres obowiązków przypisanych kontrolującemu.

W związku z powyższym Starosta wyjaśnił, że kontrole wykonywane były przez doświadczonych pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa<sup>26</sup>, którzy w zakresach czynności mają wpisany nadzór nad szkoleniem osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. Dodał, że nie był sprawdzany fizycznie dobór tras szkoleniowych w zakresie ich prawidłowości i zapewnienia przeprowadzenia wszystkich zadań wymaganych podczas części praktycznej egzaminu, ze względu na praktyczną znajomość topografii miasta Lubania przez pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa. Nadmieniał, że zgodnie z § 23 ust. 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie szkolenia, technika i taktyka jazdy realizowane w ośrodku doskonalenia techniki jazdy nie jest elementem obowiązkowym, lecz zalecanym. Ponadto wskazał, że zgodnie z informacjami przedsiębiorców prowadzących OSK „koszt przeszkolenia w ODTJ jest zbyt wysoki i przekładałby się na wyższą cenę kursu”.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

**4)** W okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK (wymaganych przepisem art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b ustawy o kierujących<sup>27</sup>). Tworzono wyłącznie zestawienia podsumowujące uzyskane z WORD dane w zakresie informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwane przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym OSK. Jednocześnie nie badano, czy dostępne wyniki średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK wymagały poprawy skuteczności nadzoru nad prowadzeniem szkolenia. Nie dokonywano również analiz kwartalnych i półrocznych w rozbiciu na poszczególne OSK i w odniesieniu do wszystkich instruktorów zatrudnionych w tych OSK. Przyczyną powyższego było nieprzypisanie (w udokumentowanej formie) żadnemu z dwóch pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa przedmiotowego zadania, obejmującego cykliczne sporządzanie i przetwarzanie analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK, a następnie podawanie tych analiz do publicznej wiadomości.

(akta kontroli: tom I, str. 138-148, 182-206, 207)

Starosta wyjaśnił, że zadanie to realizowała Zastępca Naczelnika Wydziału Komunikacji i Drogownictwa, w ramach zadań powierzonych przez Starostę. Dodał

<sup>26</sup> Naczelnika Wydziału i Zastępcy Naczelnika Wydziału.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b ustawy o kierujących, starosta sprawując nadzór nad zgodnością prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami sporządza analizę statystyczną w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek, a także przetwarza oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki tej analizy.

również, że w dotychczasowej praktyce wyniki i wnioski z analiz statystycznych nie miały wpływu na plany kontroli OSK z uwagi na fakt, że w Rejestrze OSK wpisana była mała liczba OSK i kontrolowano wszystkie OSK w kolejnych latach, bez względu na ewentualne wyniki analiz statystycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

NIK nie uwzględnia argumentacji wynikającej z powyższych wyjaśnień. Sporządzanie udokumentowanych analiz w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK, tj. realizacja obowiązku nałożonego na Starostę przepisami ustawy o kierujących (art. 43 ust. 1 pkt 6) pozwoliłoby na wyznaczenie kierunków i charakteru zmian do poprawy jakości szkolenia kandydatów na kierowców i tym samym poprawiłoby skuteczność nadzoru nad prowadzeniem szkoleń w OSK.

5) Pomimo niskiej zdawalności osób szkolonych przez OSK, w Starostwie nie podejmowano działań o przeprowadzeniu dodatkowych, poza planowymi, kontroli doraźnych OSK (w oparciu o art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o kierujących), dla ustalenia przyczyn takiego stanu.

(akta kontroli: tom I, str. 182-206)

Według Starosty powyższe miało miejsce z uwagi na ilość obowiązków uwzględnionych w zakresach czynności pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa. Dodał, że mimo to kontrole realizowane były corocznie w każdym OSK, jako kontrole kompleksowe.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sytuacji, gdy wskaźnik zdawalności osób przeszkolonych przez OSK mieścił się w przedziale od 35,5% w 2020 r. do 43,8% w 2018 r., Starosta winien przeprowadzić w OSK kontrole doraźne zmierzające do wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

6) Starostwo publikowało w BIP dane o średniej zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK za dany rok, natomiast nie realizowało obowiązku ich aktualizacji w okresach kwartalnych (art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących, w związku z § 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 sprawach<sup>28</sup>).

Dopiero w czasie trwania kontroli NIK dokonano aktualizacji danych w BIP za lata 2018-2020 w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych.

(akta kontroli: tom I, str. 186-190, 207)

Starosta wyjaśnił, że miało to miejsce z uwagi na duży zakres obciążenia pracą merytorycznego Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa w innych zakresach niż nadzór nad OSK.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowany przez Starostę nadzór nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, co miało przede wszystkim związek z nierzetelnie realizowanymi obowiązkami w zakresie prowadzenia kontroli OSK, oraz niesporządzaniem analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1206, ze zm.

## 2. Prowadzenie rejestrów OSK oraz ewidencji instruktorów i wykładowców

Opis stanu faktycznego

**2.1.** Rejestr OSK prowadzony był w Starostwie od 2004 r. w formie papierowej, a od 2013 r. w formie elektronicznej w ramach Portalu Starosty. Forma elektroniczna jest podstawowym rejestrem, o którym mowa w art. 28 ustawy o kierujących. W Rejestrze OSK, według stanu na dzień 30 września 2021 r., ujętych było czterech przedsiębiorców prowadzących OSK na terenie powiatu lubańskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 48-51, 84)

Badaniem objęto wpisy dotyczące wszystkich czterech OSK. Analiza tych danych wykazała, że Rejestr OSK zawierał wszystkie dane, o których mowa w art. 28 ust. 7 ustawy o kierujących. Wpisy do Rejestru OSK dokonywane były na podstawie kompletnych wniosków, potwierdzających spełnianie wymagań przez wnioskujących (art. 28 ust. 4-6 ustawy o kierujących). Do wniosków załączone zostały stosowne oświadczenia, podpisane przez osoby uprawnione, tj. przedsiębiorców lub osoby upoważnione do reprezentowania przedsiębiorcy. Wszystkie OSK działające na terenie powiatu lubańskiego były prowadzone przez osoby fizyczne, jako firmy jednoosobowe.

Kontrola teczek poszczególnych OSK wykazała, że zawierały one kompletne wnioski o wpis do rejestru przedsiębiorców, kompletne oświadczenia i zaświadczenia o niekaralności.

Starosta podał, że treść i dane zawarte we wnioskach i oświadczeniach podlegały weryfikacji przez pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa w momencie ich złożenia. Były one również weryfikowane podczas kontroli kompleksowych przeprowadzanych w poszczególnych OSK przez upoważnionych pracowników Starostwa.

Również oświadczenie o spełnieniu wymagań w zakresie braku skazania za przestępstwa wymienione w art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących, zawarte we wniosku o wpis do Rejestru OSK, podlegały weryfikacji podczas kontroli kompleksowych przeprowadzanych w poszczególnych OSK.

W latach 2018-2019 oświadczenie o spełnieniu wymagań w zakresie braku skazania za przestępstwa, wymienione w art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących, weryfikowane było na podstawie pytania zadanego w protokole kontroli i oświadczenia przedsiębiorcy. Od 2020 r. Wydział Komunikacji i Drogownictwa Starostwa przed rozpoczęciem kontroli danego OSK wysyłał do Krajowego Rejestru Karnego – Sądu Rejonowego w Zgorzelcu zapytania dotyczące braku skazania za przestępstwa wymienione w art. 28 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących.

W okresie objętym kontrolą sądy nie przekazały Starostwu wyroków dotyczących przedsiębiorców prowadzących OSK na terenie powiatu lubańskiego.

Do prowadzonego w Starostwie Rejestru OSK wpisane były dwa OSK, których infrastruktura znajdowała się na terenie innego powiatu (dotyczy OSK wpisanych do Rejestru przed 2018 r.)<sup>29</sup>. W tych przypadkach informację, o której mowa art. 28 ust. 10 ustawy o kierujących, przesłano właściwym starostom.

(akta kontroli: tom I, str. 82-84, 91-104, 241-242)

**2.2.** Zarówno w latach 2018-2021 (do 30 września), jak i w latach wcześniejszych, żaden z OSK, prowadzących działalność na terenie powiatu lubańskiego, nie prowadził kursów i warsztatów szkoleniowych dla instruktorów

<sup>29</sup> OSK nr 00060210 zakończył działalność z dniem 1 kwietnia 2021 r., natomiast OSK nr 00080210 nadal prowadzi działalność, a od dnia 11 marca 2019 r. wyłącznie na terenie Powiatu Lubańskiego.



i wykładowców. W związku z powyższym Starosta nie wydał żadnego poświadczenia o spełnianiu dodatkowych wymagań przez OSK (art. 31 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o kierujących).

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

**2.3.** W Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa nie opracowano i nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców prowadzących OSK obowiązków w zakresie przekazywania informacji o wszelkich zmianach danych umieszczonych w Rejestrze OSK.

Wnioski w sprawie zmiany danych, o których mowa w art. 28 ust. 11 i art. 31 ust. 7 ustawy o kierujących, składane były zarówno poprzez Portal Starosty, jak i w formie papierowej. W badanym okresie wpłynęło łącznie 41 wniosków<sup>30</sup> w sprawie aktualizacji Rejestru OSK.

(akta kontroli: tom I, str. 259-338; tom II, str. 359, 367-382)

Starosta wyjaśnił, że wszystkie wnioski były weryfikowane podczas przyjmowania oraz wprowadzania do Portalu Starosty. Aktualność danych umieszczonych w Rejestrze, również odnośnie kadry szkoleniowej oraz dotyczących placu manewrowego była weryfikowana podczas corocznych kontroli kompleksowych OSK, przeprowadzanych przez pracowników Wydział Komunikacji i Drogownictwa.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Analiza danych w Rejestrze OSK przeprowadzona na próbie 39 wniosków złożonych poprzez Portal przez cztery OSK<sup>31</sup> pod względem ich aktualności, wykazała, że wszystkie zmiany danych umieszczonych w Rejestrze nastąpiły w terminie do 14 dni od dnia ich wystąpienia.

Zgłoszone zmiany dotyczyły m.in. adresów pomieszczeń lokali i placów manewrowych, zatrudnionych instruktorów, numerów rejestracyjnych pojazdów szkoleniowych oraz dat wskazujących okres na jaki przedsiębiorca posiada tytuł prawny do obiektów szkoleniowych.

Porównując zmiany zgłoszone w ww. wnioskach z danymi zawartymi w protokołach kontroli OSK, wyszczególnionymi w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I, str. 215-219, 260-337; tom II, str. 366)

**2.4.** Prowadzenie od 2013 r. Rejestru OSK w formie elektronicznej umożliwiło sprawdzenie, czy OSK wpisany do tego Rejestru został wcześniej z niego wykreślony z powodów wskazanych w art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących. W Rejestrze OSK pozostawał „ślad” po wykreśleniu w postaci informacji wskazującej na powód skreślenia i podstawę prawną.

W badanym okresie do Starostwa nie wpływały wnioski OSK o ponowny wpis do Rejestru po upływie 3 lat od ich wykreślenia (art. 45 ust. 6 ustawy o kierujących), w związku z tym nie wystąpiły przypadki ponownego wpisu do Rejestru wykreślonego OSK.

W latach 2018-2021 (do 30 września) do Starostwa wpłynęło 26 pism z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu dotyczących wpisów i wykreśleń ośrodków szkolenia kierowców i instruktorów na terenie kraju. W 2018 r. wpłynęło sześć pism, w 2019 r. - sześć, w 2020 r. - dziewięć oraz w 2021 r. - pięć.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 216-221)

<sup>30</sup> 39 wniosków poprzez Portal Starosty i dwa w formie papierowej.

<sup>31</sup> [1] OSK nr 0020210 - sześć wniosków; [2] OSK nr 00010210 - dziewięć wniosków; [3] OSK nr 00310210 - osiem wniosków; [4] OSK nr 00080210 - 16 wniosków.

**2.5.** W badanym okresie skreślonych zostało z Rejestru OSK trzech przedsiębiorców, z tego dwóch na wniosek przedsiębiorcy, a w jednym przypadku wydana została przez Starostę decyzja o zakazie prowadzenia działalności „w zakresie prowadzenia OSK”. Decyzją z dnia 4 listopada 2019 r. na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących wykreślono z Rejestru OSK przedsiębiorcę prowadzącego OSK nr 00300210. Powodem wykreślenia było rażące naruszenie warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK, tj. odmowa poddania się kontroli.

(akta kontroli: tom I, str. 84, 91-104 i 230-231)

**2.6.** Od 2013 r. w Portalu Starosty prowadzona jest Ewidencja instruktorów i wykładowców, która jest częścią systemu CEPiK. Dokumentacja poszczególnych instruktorów i wykładowców prowadzona jest również w postaci teczek osobowych. Na dzień 30 września 2021 r. aktywnych/ujętych w Ewidencji instruktorów i wykładowców Starostwa było 35 instruktorów i jeden wykładowca<sup>32</sup>.

Ewidencje instruktorów i wykładowców oraz te czki osobowe zawierały wszystkie wymagane dane określone w art. 33 ust. 3 (instruktorzy) i art. 38 ust. 3 (wykładowcy) ustawy o kierujących. W Ewidencji instruktorów i wykładowców określono rodzaje posiadanych uprawnień. Zaświadczenia o wpisie do tej Ewidencji wydawane były na wniosek osoby zainteresowanej i zawierały numer uprawnień oraz datę wpisu, generowane były automatycznie w systemie Portal Starosty.

Wpisy do Ewidencji instruktorów i wykładowców dokonywane były na podstawie dokumentów potwierdzających dane osobowe i posiadanie uprawnień przez wnioskujących.

Analiza aktualności danych Ewidencji instruktorów i wykładowców dokonana dla kadry szkoleniowej zatrudnionej w czterech OSK na 30 września 2021 r. z informacjami przekazanymi przez te ośrodki wykazała, że zawierała ona aktualne dane.

W skontrolowanych aktach osobowych 12 instruktorów i jednego wykładowcy (odpowiednio 34,3% i 100% zarejestrowanych) znajdowały się dokumenty, m.in.:

- kserokopie prawa jazdy, z którego wynikał okres posiadanych uprawnień;
- orzeczenia lekarskie i psychologiczne wystawiane przez uprawnione osoby, w prawidłowym, obowiązującym po wejściu w życie ustawy o kierujących zakresie, tj. pod kątem przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku instruktora, a nie wyłącznie pod kątem przeciwwskazań do kierowania pojazdem;
- zaświadczenia o ukończeniu warsztatów szkoleniowych przez instruktorów i wykładowcę.

Nie wystąpiły przypadki nieprawidłowego wydawania orzeczeń lekarskich i psychologicznych instruktorom i wykładowcy, w związku z tym Starosta nie przekazywał informacji w tym zakresie Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, sprawującego nadzór nad przeprowadzaniem ww. badań i wydawaniem orzeczeń.

Badanie zaświadczeń o ukończeniu warsztatów szkoleniowych przez instruktorów i wykładowcę wykazało, że realizowany był obowiązek określony w art. 37 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 ust. 5 pkt 3 ustawy o kierujących, tj. przedłożenia zaświadczeń potwierdzających ich uczestnictwo w trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego. Zaświadczenia zostały wydane przez dwa OSK, jedno z Bolesławca, a drugie z Nysy.

---

<sup>32</sup> W 2018 r. było 42 instruktorów i jeden wykładowca, w 2019 r. – 39 instruktorów i jeden wykładowca, w 2020 r. – 38 instruktorów i jeden wykładowca.

W celu weryfikowania spełniania wymagań odnośnie braku skazania za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy o kierujących, kandydaci na instruktorów składali zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego, jako załącznik do wniosku o wpis do Ewidencji instruktorów i wykładowców.

W okresie objętym kontrolą NIK sądy nie przekazywały Starości wyroków w sprawie instruktorów i wykładowców z terenu powiatu lubańskiego.

(akta kontroli: tom I, str. 82-83, 91-104, 111-131 i 235-236)

**2.7.** W Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez instruktora/wykładowcę obowiązków w zakresie niezwłocznego, najpóźniej do dnia rozpoczęcia prowadzenia zajęć, przekazywania informacji o numerze ewidencyjnym OSK lub innego podmiotu, w którym prowadzi szkolenie, a także, najpóźniej w terminie 14 dni, informacji o zmianie danych, m.in. dotyczących adresu zamieszkania oraz poszczególnych rodzajów uprawnień, w zakresie których instruktor/wykładowca może prowadzić szkolenie wraz z datą ich uzyskania.

Nie opracowano i nie wdrożono również procedur zapewniających bieżącą kontrolę wykonywania przez instruktorów i wykładowców obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich i psychologicznych przez instruktorów.

Kontrola dokumentacji 12 instruktorów i jednego wykładowcy wykazała, że w badanym okresie realizowano obowiązek określony w art. 37 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 ust. 5 pkt 3 ustawy o kierujących, dotyczący przedłożenia przez nich (w terminie do 7 stycznia roku następnego) zaświadczeń potwierdzających ich uczestnictwo w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego.

(akta kontroli: tom I, str. 347; tom II str. 359)

**2.8.** Prowadzona od 2013 r. w formie elektronicznej Ewidencja instruktorów i wykładowców umożliwiała sprawdzenie czy instruktor/wykładowca wpisany do takiej Ewidencji został wcześniej z niej wykreślony z powodów wskazanych w art. 46 ust. 1 ustawy o kierujących. W Ewidencji instruktorów i wykładowców pozostawał „ślad” po ich wykreśleniu w postaci informacji obejmującej powód skreślenia i podstawę prawną. W związku z powyższym sposób prowadzenia Ewidencji instruktorów i wykładowców umożliwiał sprawdzenie, czy a jeżeli tak to kiedy, osoba składająca wniosek o wpis została wcześniej wykreślona z powodu rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców.

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa wyjaśniła, że wnioski o wpis do ewidencji lub zmianę wpisu są weryfikowane przez pracowników w chwili wpływu do Wydziału. Następnie zweryfikowane dane są wprowadzane do ewidencji. Podała również, że w CEPiK brak jest możliwości weryfikacji informacji w zakresie dotyczącym daty i przyczyny skreślenia z ewidencji oraz daty, do kiedy nie może być dokonany kolejny wpis do ewidencji.

W okresie objętym kontrolą do Starosty nie wpłynęły wnioski w sprawie ponownego wpisu instruktorów/wykładowców po ich wykreśleniu z Ewidencji instruktorów i wykładowców.

W badanym okresie do Starostwa wpływały pisma z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu dotyczące wpisu lub wykreślenia instruktora/wykładowcy na terenie kraju<sup>33</sup>. Nie dotyczyły one przedsiębiorców działających na terenie powiatu lubańskiego.

---

<sup>33</sup> W okresie objętym kontrolą NIK, tj. 2018-2021 (do 30 września), do Starostwa wpłynęło 26 pism z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, dotyczących wpisów i wykreśleń ośrodków szkolenia

Starosta wyjaśnił, że nie informował o wykreśleniu instruktora/wykładowcy z prowadzonej Ewidencji instruktorów i wykładowców starostów sąsiednich powiatów, w związku z brakiem takiego obowiązku.

(akta kontroli: tom I, str. 82-83, 91-104, 216-219)

**2.9.** Starosta skreśla instruktora lub wykładowcę z ewidencji (z urzędu lub na wniosek) w przypadkach określonych odpowiednio w art. 46 ust. 1 pkt 1-4 i art. 46 ust. 2 pkt 1-4 ustawy o kierujących.

W badanym okresie Starosta wydał osiem decyzji dotyczących skreśleń instruktorów, z tego siedem decyzji na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących<sup>34</sup>, tj. ze względu na nieprzedłożenie do dnia 7 stycznia roku następnego zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego, oraz jedną decyzję (w 2019 r.) na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tj. z powodu nieprzedłożenia ważnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora oraz nieprzedłożenia ważnego orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora.

(akta kontroli: tom I, str. 88-90, 214, 222-229)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1)** W Starostwie nie opracowano i nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców prowadzących OSK obowiązków, przewidzianych w art. 28 ust. 11 i art. 31 ust. 7 ustawy o kierujących, tj. w zakresie obejmującym przekazywanie informacji o wszelkich zmianach danych umieszczonych w Rejestrze OSK, co było działaniem nierzetelnym. Zgodnie ze standardem B6 kontroli zarządczej („Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”)<sup>35</sup>, w jednostce nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 28 ust. 11 i art. 31 ust. 7 ustawy o kierujących, to przedsiębiorca prowadzący OSK ma obowiązek przekazywania informacji o takich zmianach.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy o kierujących, do obowiązków Starosty należy prowadzenie Rejestru OSK. W ocenie NIK dochowanie należytej staranności w realizacji tego obowiązku wymagało podejmowania działań w celu zapewnienia aktualności danych zamieszczonych w ww. rejestrze. Ponadto, w związku z powyższymi wyjaśnieniami, należy dodać, że w Starostwie dostrzeżono już zasadność bieżącej kontroli realizacji obowiązków ustawowych przez przedsiębiorców prowadzących OSK, wystosowując do nich w 2019 r. pisma przypominające „w sprawie realizowania obowiązków w zakresie przekazywania informacji o wszelkich zmianach danych umieszczonych w Rejestrze zgodnie z art. 28 ust. 11 i art. 31 ust. 7 ustawy o kierujących pojazdami”.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104, 260-338; tom II, str. 366)

**2)** W Wydziale Komunikacji i Drogownictwa Starostwa nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez instruktora/wykładowcę obowiązków w zakresie niezwłocznego, najpóźniej do dnia rozpoczęcia prowadzenia zajęć, przekazywania informacji o numerze ewidencyjnym OSK lub innego podmiotu, w którym prowadzi szkolenie, a także, najpóźniej w terminie

kierowców i instruktorów na terenie kraju (w 2018 r. - sześć pism, w 2019 r. - sześć pism, w 2020 r. - dziewięć pism, w 2021 r. - pięć pism).

<sup>34</sup> W 2019 r. – dwie decyzje, w 2020 r. – dwie decyzje, w 2021 r. (do 30 września) – trzy decyzje.

<sup>35</sup> Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84).

14 dni, informacji o zmianie danych, m.in. dotyczących adresu zamieszkania oraz poszczególnych rodzajów uprawnień, w zakresie których instruktor/wykładowca może prowadzić szkolenie wraz z datą ich uzyskania. Obowiązek instruktora/wykładowcy w powyższym zakresie wynikał z art. 37 ust. 1 oraz art. 38 ust. 5 ustawy o kierujących.

Nie opracowano i nie wdrożono również procedur zapewniających bieżącą kontrolę wykonywania przez instruktorów i wykładowców obowiązku corocznego udziału w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich i psychologicznych przez instruktorów. Obowiązki instruktora/wykładowcy w powyższym zakresie wynikały z art. 34 ust. 5 i 6, art. 37 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 38 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących.

Zgodnie ze standardem B6 kontroli zarządczej („Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji”), w jednostce nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki nadzorowane.

(akta kontroli: tom I, str. 260-338; tom II, str. 359)

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o kierujących ustawodawca zobowiązał do ww. czynności instruktora, a zgodnie z art. 38 ust. 5 pkt 1 lit. a i b tej ustawy wykładowcę. Z uwagi na ww. przepisy nie weryfikowano okresowo aktualności danych umieszczonych w Ewidencji instruktorów i wykładowców, natomiast weryfikacja danych następowała przy przyjmowaniu wniosków i wprowadzaniu ich do tej Ewidencji w Portalu Starosty. Nadmieniał, że w 2013 r. wysłano pismo informujące o ww. obowiązku do instruktorów (brak wykładowców w tym okresie) wpisanych do Ewidencji instruktorów i wykładowców celem jej bieżącej aktualizacji.

(akta kontroli: tom I, str. 91-104)

Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o kierujących Starosta jest zobligowany do prowadzenia Ewidencji instruktorów i wykładowców. W ocenie NIK dochowanie należytej staranności w realizacji tego obowiązku wymagało podejmowania działań w celu zapewnienia aktualności danych zamieszczonych w ww. ewidencji. NIK zauważa również, że przywołana w powyższych wyjaśnieniach czynność wysłania do instruktorów w 2013 r. pisma przypominającego o obowiązku przekazywania wskazanych informacji, została ponowiona jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK, co wskazuje na istniejącą w Starostwie świadomość zasadności kontroli realizacji obowiązków leżących po stronie instruktorów.

Ponadto, Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa wyjaśniła, że w odniesieniu do wszystkich instruktorów/wykładowców wpisanych do ewidencji, w trakcie wykonywania czynności w Portalu Starosty, weryfikowane są terminy badań lekarskich i terminy orzeczeń psychologicznych, jak też ważność legitymacji instruktorów. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 15zzzw ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>36</sup>, gdy ważność legitymacji instruktora nauki jazdy, upływa w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ważność dokumentu, uprawnień i wpisu ulega przedłużeniu do dnia upływu 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później.

(akta kontroli: tom I, str. 105, 347)

---

<sup>36</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

3) W wyniku weryfikacji danych wprowadzonych przez Starostwo do Ewidencji instruktorów i wykładowców (prowadzonej w Portalu Starosty), poprzez ich porównanie z danymi zawartymi w teczkach osobowych instruktorów i wykładowców stwierdzono:

- cztery przypadki niewypełnienia pola przeznaczonego na wskazanie miejsca urodzenia (dotyczy: DLB0031, DLB0079, DLB0098, DLB0001W);
- dwa przypadki niezaktualizowania daty ważności legitymacji (dotyczy: DLB0031, DLB0098);
- dwa przypadki braku informacji o numerze ewidencyjnym OSK, w którym instruktor/wykładowca prowadzi szkolenie (dotyczy: DLB0079, DLB0001W);
- jeden przypadek niezaktualizowania adresu zamieszkania (dotyczy: DLB0098).

Naczelnik Wydziału Komunikacji i Drogownictwa Starostwa wyjaśniła, że braki wprowadzonego miejsca urodzenia, daty ważności legitymacji i adresu zamieszkania spowodowane były przeoczeniem. Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 38 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o kierujących, instruktor/wykładowca ma obowiązek niezwłocznie, najpóźniej do dnia rozpoczęcia prowadzenia zajęć, przekazać Staroście, informację o numerze ewidencyjnym OSK lub innego podmiotu, w którym prowadzi szkolenie. Nadmieniała jednocześnie, że w Ewidencji instruktorów i wykładowców zaktualizowano ww. braki danych, a do instruktora i wykładowcy wysłano pisma w sprawie informacji o numerze ewidencyjnym OSK, w których prowadzą szkolenie.

(akta kontroli: tom I, str. 85-87)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzenie w Starostwie rejestrów oraz ewidencji instruktorów i wykładowców. Zawierały one wpisy spełniające stosowne wymagania określone przepisami ustawy o kierujących. Dodać przy tym jednak należy, że w Starostwie nie opracowano i nie wdrożono procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców prowadzących OSK oraz przez instruktorów/wykładowców obowiązków wynikających z przepisów ustawy o kierujących. Konsekwencją powyższego były stwierdzone niezgodności pomiędzy danymi w ewidencji instruktorów i wykładowców, a danymi w teczkach osobowych.

## 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 nie formułuje uwag.

Wnioski

- 1) Rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań przekazywanych do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu z wykonania zadań określonych ustawą o kierujących.
- 2) Uwzględnianie w planach kontroli Starostwa oraz przeprowadzanie kontroli OSK wpisanych do rejestru przez starostów innych powiatów, a których infrastrukturę zlokalizowano na obszarze działania Starosty Lubańskiego.
- 3) Rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie kontroli kompleksowych OSK.
- 4) Przeprowadzanie kontroli doraźnych OSK dla ustalania przyczyn występującego poziomu zdawalności osób szkolonych odbiegającego od średniej, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o kierujących.
- 5) Wykonywanie analizy statystycznej w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w poszczególnych OSK oraz liczby uwzględnionych skarg na te

ośrodki szkolenia kierowców, jak również podawanie wyników tych analiz do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b ustawy o kierujących.

- 6) Opracowanie i wdrożenie procedur zapewniających bieżącą kontrolę realizowania przez przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów/wykładowców obowiązków w zakresie przekazywania informacji wymaganych przepisami ustawy o kierujących.

## 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 we Wrocławiu. 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  
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 uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 14 lutego 2022 r.

Kontrolerzy:  
Andrzej Siekierka  
doradca ekonomiczny  
/-/

Adam Wałęga  
specjalista kontroli państwowej  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor  
Delegatury NIK we Wrocławiu  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*