



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 11 sierpnia 2009 r.

**Pan
Zygmunt Łukaszczyk
Wojewoda Śląski**

LKA-410-16-01/2009
P/09/060

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach (zwanym dalej Urzędem) w zakresie funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób lub rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 maja 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 17 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. Urząd nie przygotował się należycie do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 17

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

listopada 2006 r. o zmianie ustawy transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym²

1.1. Nowe zadania zostały wprowadzić w Regulaminie Urzędu³ przypisane Wydziałowi Infrastruktury Urzędu, a ich realizacja powierzona została dwóm pracownikom tego Urzędu (jako dodatkowe zadania⁴), jednak pracownicy nie zostali przeszkoleni w tym zakresie, a ich przygotowanie sprowadziło się do dwudniowych konsultacji w Ministerstwie Infrastruktury. Zadania te nie zostały ujęte w regulaminie wewnętrznym ww. Wydziału, co naruszało postanowienia § 21 Regulaminu Urzędu, który zobowiązuje dyrektorów wydziałów do stałej aktualizacji zarządzeń wewnętrznych wydziałów.

1.2. W Urzędzie nie zostały ustanowione procedury określające sposób postępowania w zakresie objętym kontrolą, m.in. dotyczące dokonywania wpisów i prowadzenia rejestrów działalności regulowanej. Wprowadzić obowiązujące przepisy nie nakładają na Wojewodę obowiązku ustanawiania wewnętrznych procedur określających sposób postępowania w przedmiotowym zakresie, jednakże – zdaniem NIK – określenie takich procedur obejmujących precyzyjnie zakres działań, w tym sposób dokumentowania i archiwizowania dokumentów, unormowałoby prawidłową ścieżkę postępowania w sprawach objętych niniejszą kontrolą, zwłaszcza, że zgodnie z § 27 ww. Regulaminu Urzędu do obowiązków Dyrektora Wydziału należało m.in. *zarządzanie jakością. (w tym: m.in. poprzez opracowywanie i usprawnianie procedur działania i monitoring ich skuteczności oraz monitorowanie efektów pracy wydziału).*

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że na stronie internetowej Urzędu nie zamieszczono żadnych informacji w zakresie załatwiania spraw związanych z tworzeniem warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób lub rzeczy, a taka dobra praktyka przyjęta jest przez Urząd przy załatwianiu innych spraw.

1.3. Do dnia 31 maja 2009 r. Wojewoda Śląski nie powołał komisji egzaminacyjnej potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowcy, o której mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ oraz komisji egzaminacyjnej dla

² Dz.U. Nr 235, poz. 1701, zwanej dalej ustawą o zmianie ustaw.

³ Zarządzenie nr 374/07 Wojewody Śląskiego z dnia 3 września 2007 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, ze zm.

⁴ Zgodnie z opisem stanowiska pracy starszy inspektor wojewódzki T.K. przeprowadza kontrole ośrodków doskonalenia techniki jazdy, kilka razy w roku – 3% czasu pracy oraz opracowuje decyzje o wpisie bądź wykreśleniu z ewidencji, kilka razy w miesiącu – 1% czasu pracy, natomiast starszy inspektor L.G. dokonuje kontroli ośrodków szkolenia kierowców (...) kilka razy w roku – 5 % czasu pracy oraz opracowuje decyzje o wpisie bądź wykreśleniu z rejestru przedsiębiorców (...) kilka razy w miesiącu – 5% czasu pracy.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm., zwanej dalej *ustawą o transporcie drogowym*,

kandydatów na instruktorów techniki jazdy, o której mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶.

Obowiązki w tym zakresie zostały nałożone na wojewodów z dniem 3 stycznia 2007 r., w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustaw, natomiast przepisy wykonawcze do ww. ustaw zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy⁷ oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów⁸.

Zdaniem NIK, za niewystarczające należy uznać przedstawione w toku kontroli przez Dyrektora Wydziału Infrastruktury powody niepowołania komisji, tj. wejście w życie aktów wykonawczych do ww. ustaw dopiero w dniach 5 maja i 14 lipca 2008 r., ponieważ pomimo upływu prawie kolejnego roku od ogłoszenia ww. rozporządzeń, nie zostały podjęte wystarczające działania w celu powołania tych komisji.

Nie podjęto też prac w celu opracowania regulaminu pracy komisji egzaminacyjnej potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowcy, do czego zobowiązuje Wojewodę przepis § 15 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy, jak również nie podjęto działań w celu opracowania regulaminu określającego sposób przeprowadzania egzaminów przez komisję egzaminacyjną dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, a obowiązek taki wynika z § 5 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymagań.

Nie zostały także opracowane pytania na potrzeby egzaminu dla kandydatów na instruktora techniki jazdy, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymagań, oraz nie opracowano zasad postępowania z katalogami testów kwalifikacyjnych kierowców, otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury i pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy celem zabezpieczenia ich przed dostępem osób trzecich. Zaznaczyć należy, że środki na działalność komisji egzaminującej kandydatów na instruktorów techniki jazdy, w wysokości 35 tys. zł, zostały zabezpieczone dopiero w dniu 30 kwietnia 2009 r.⁹

W wyniku powyższych zaniechań, osoby, które po 10 września 2008 r. uzyskały prawo jazdy kategorii D, nie mogą uzyskać kwalifikacji wstępnej i wykonywać zawodu kierowcy

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.,

⁷ Dz.U. Nr 124, poz. 805, zwanym rozporządzeniem w sprawie szkolenia,

⁸ Dz. U. Nr 77, poz.458, zwanym rozporządzeniem w sprawie wymagań,

⁹ decyzją Nr FB/I/3011/99/09 Wojewody Śląskiego z 30 kwietnia 2009r. w sprawie zmian w budżecie Wojewody Śląskiego na rok 2009,

przewożącego osoby. Zaznaczyć należy, że w dniu 20 marca 2009 r. do Urzędu wpłynął już wniosek o przeprowadzenie testów kwalifikacyjnych dla dwóch kandydatów na kierowców, którzy ukończyli szkolenie w ramach kwalifikacji wstępnej, a w udzielonej odpowiedzi Urząd stwierdził, że brak jest możliwości przeprowadzenia egzaminu. NIK zwraca uwagę, że po 10 września 2009 r. obowiązek uzyskania kwalifikacji wstępnej obejmuje również osoby, które uzyskały prawo jazdy kategorii C. Należy mieć także na uwadze fakt, że ośrodki szkolenia, prowadzące kursy kwalifikacyjne, muszą zapewnić prowadzenie szkolenia przez osoby posiadające uprawnienia instruktora techniki jazdy, o których mowa w przepisach ustawy o ruchu drogowym, tj. które zdały egzamin z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych przed komisją egzaminacyjną powołaną przez wojewodę.

2. W Urzędzie założono rejestry działalności regulowanej, tj. przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy oraz założono ewidencję instruktorów techniki jazdy. Rejestry te prowadzone były w formie elektronicznej (zestawienie tabelaryczne programu WORD) i obejmowały dane wymagane ustawami, jednak przyjęty sposób prowadzenia ww. rejestrów uniemożliwiał stwierdzenie daty dokonania wpisu (w tym daty uaktualnienia wpisu, a także stwierdzenia daty ewentualnego wykreślenia danego przedsiębiorcy), a dokumenty rejestrowe nie wskazują jednoznacznie daty dokonania wpisu do tego rejestru. Ponadto, przyjęty sposób prowadzenia rejestrów nie zabezpieczał przed dostępem do niego osób niepowołanych, w tym dokonywania niekontrolowanych wpisów bądź wykreśleń, a jedynym ograniczeniem dostępu do rejestru było hasło dostępu do systemu Windows pracowników, którym powierzono prowadzenie rejestrów. W tym zakresie również nie zostały ustanowione procedury wewnętrzne określające sposób postępowania przy dokonywaniu wpisów, bądź ewentualnych wykreśleniach.

3. W okresie objętym kontrolą do rejestru wpisanych zostało dziesięciu przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, wszyscy, którzy złożyli wnioski. Przyjęte wnioski zawierały wymagane dokumenty i oświadczenia.

3.1. Analiza zgodności dokonanych wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia z danymi przedstawionymi we wnioskach przedsiębiorców, dokonana w trakcie niniejszej kontroli NIK, wykazała nierzetelne zapisy dotyczące nieprawidłowo wpisanych nazw przedsiębiorców i miejsc wykonywanej działalności. I tak np. przedsiębiorca wskazał dwa miejsca wykonywania działalności w zakresie kwalifikacji wstępnej i wstępnej uzupełniającej (w Częstochowie) oraz trzy w zakresie szkoleń okresowych (dwa

w Częstochowie i jedno w Wodzisławiu Śląskim), a w rejestrze wpisane było jedno miejsce wykonywania działalności - w Częstochowie. Inny przedsiębiorca wskazał dwa miejsca wykonywania działalności: w Cieszynie i w Mikołowie, natomiast w rejestrze wpisane było jedno miejsce - w Cieszynie. Ponadto, we wniosku, jako siedzibę przedsiębiorcy podano „Komprachcice”, a w rejestrze oraz w zaświadczeniu wpisano „Komparcice”.

Do zakończenia kontroli do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy, w zakresie kategorii prawa jazdy C lub D.

3.2. NIK negatywnie ocenia niewywiązywanie się z nałożonego na Wojewodę obowiązku dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej w terminie określonym w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁰. Żaden z ww. 10 przedsiębiorców nie został wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku do Urzędu, przy czym okresy te wynosiły od 10 do 46 dni. Jednocześnie, w przypadku wniosków o aktualizację danych w rejestrze, wpisu dokonano po upływie 14 i 17 dni. Ponadto, występowano do przedsiębiorców o uzupełnienie złożonej dokumentacji, również nie zachowując terminu określonego w art. 67 ust 2 ww. ustawy. W jednym przypadku, przedsiębiorca skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wpis, powiadomił Wojewodę o rozpoczęciu określonej w ww. wniosku działalności gospodarczej.

Niedotrzymanie ww. terminów było spowodowane w znacznej części przyjętym w Urzędzie sposobem obiegu dokumentów (korespondencji), ponieważ dokumenty do pracownika przygotowującego projekty merytorycznych rozstrzygnięć wpływały po upływie od 2 do 12 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu. Mając na uwadze terminy określone w ww. ustawie o swobodzie działalności gospodarczej NIK nie może podzielić zdania Dyrektora Wydziału Infrastruktury, przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach, iż sprawy dotyczące wpisu do rejestru działalności regulowanej realizowane są z zachowaniem terminów określonych w KPA.

3.3. Przedsiębiorcom, których wpisano do rejestru, wydano zaświadczenia o wpisie i pobrano od nich stosowną opłatę za wpis w wysokości 400 zł (stanowiącą dochód budżetu państwa), jednak tylko w 7 przypadkach (na 10) Urząd pobrał wymaganą opłatę ewidencyjną w wysokości 1 zł, natomiast od pozostałych 3 przedsiębiorców uzyskano ww. opłatę dopiero

¹⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

w toku kontroli NIK. Pobrane opłaty ewidencyjne nie zostały przekazane w wymaganym terminie (tj. do 10 dnia każdego miesiąca) na rachunek Funduszu - CEPIK, stosownie do przepisu § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej¹¹, lecz na rachunek budżetu państwa, łącznie z opłatą za wpis do rejestru. Powyższe spowodowane było nieprawidłowym przepływem informacji pomiędzy właściwymi wydziałami Urzędu, tj. Infrastruktury i Organizacyjno – Administracyjnym (zajmującym się prowadzeniem obsługi finansowo-księgowej).

W Urzędzie nie przestrzegano także obowiązku przekazania do centralnej ewidencji kierowców informacji o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, określonego w art. 39g ust. 10 ustawy o transporcie drogowym. W pięciu przypadkach (w tym jeden dotyczył uaktualnienia wpisu) na dwanaście, nie przekazano takiej informacji, pomimo że ww. przepis nakłada na wojewodę obowiązek przekazania informacji o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru w terminie 14 dni od dnia jego dokonania. Dopiero w toku kontroli NIK wysłano brakujące informacje o dokonanych wpisach (w tym w jednym przypadku o aktualizacji wpisu). Dyrektor Wydziału Infrastruktury nie potrafił wskazać przyczyny niewysłania ww. informacji w wymaganym terminie.

4. Do dnia 31 maja 2009 r. do ewidencji instruktorów techniki jazdy w zakresie kategorii prawa jazdy C lub D wpisano 21 osób, wyłącznie na podstawie przepisów przejściowych¹².

4.1. W toku kontroli stwierdzono, że w żadnym przypadku wraz z ww. wnioskiem nie został przedłożony dowód wniesienia opłaty za wpis do ewidencji, o którym mowa w § 22 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia. Opłaty te były dokonywane w dniu odbioru świadectwa instruktora techniki jazdy, a w siedmiu przypadkach dopiero po upływie 25 dni od odebrania świadectwa instruktora techniki jazdy. NIK nie podziela wyjaśnień pracownika p.o. Zastępcy Kierownika Oddziału ds. Infrastruktury i Komunikacji Wydziału Infrastruktury Urzędu, że ww. przepis *nie określa bliżej terminu, w którym ta opłata powinna zostać pobrana*.

Wniesione opłaty za wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy zostały odprowadzone na rachunek budżetu państwa.

4.2. Pierwszy wpis do tej ewidencji dokonany został w październiku 2008 r., tj. dopiero po upływie pół roku od dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych w tym zakresie, podczas

¹¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 839,

¹² Art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej ustawę i § 22 rozporządzenia w sprawie wymagań,

gdy pierwszy wniosek w tej sprawie wpłynął do Urzędu 2 lutego 2007 r. Pozostałe wpisy dokonane zostały po upływie od miesiąca do trzech miesięcy od złożenia wniosku. Ponadto w czterech sprawach pisma o uzupełnienie wniosku zostały wysłane po upływie od 29 do 572 dni od dnia złożenia wniosku. W ocenie NIK, nawet biorąc pod uwagę wydanie rozporządzenia w sprawie wymagań, które weszło w życie w dniu 5 maja 2008r., działanie Urzędu w zakresie dokonywania wpisów było opieszałe. Należy nadmienić, że 20 z 21 instruktorów wpisanych do ww. ewidencji, złożyło wnioski w tej sprawie po 10 września 2007 r., tj. po upływie ustawowego terminu wyznaczonego do uzyskania wpisu do tej ewidencji na podstawie przepisów przejściowych.

4.3. Do zakończenia kontroli nie wpłynął do Urzędu wniosek o wpis według nowych zasad określonych w ustawie Prawo o ruchu drogowym.

5. Do końca maja bieżącego roku nie zorganizowano systemu nadzoru nad ośrodkami szkolenia. Do sprawowania takiego nadzoru zobowiązuje Wojewodę art. 39h ust. 1 ustawy o transporcie drogowym. Ograniczono się jedynie do zaplanowania jednej kontroli w ośrodku szkolenia, prowadzonym przez przedsiębiorcę wpisanego do prowadzonego przez Wojewodę rejestru. Kontrole w pozostałych dziewięciu ośrodkach mają być prowadzone w ramach kontroli doraźnych. Pomimo, że pierwszą kontrolę zaplanowano na czerwiec 2009 r., do końca maja 2009 r. nie został opracowany zakres planowanych działań kontrolnych, a w szczególności nie opracowano metod kontroli spełniania przez ośrodek szkolenia wymagań, o których mowa w art. 39g ust. 2 ww. ustawy o transporcie drogowym.

Nie opracowano również metod pozyskiwania informacji o ewentualnym naruszaniu przez instruktora techniki jazdy w trakcie prowadzenia szkolenia w ośrodku doskonalenia techniki jazdy zasad bezpieczeństwa i spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu, i zaistnieniu innych przypadków, których wystąpienie zobowiązuje Wojewodę do wydania decyzji o wykreśleniu instruktora techniki jazdy z ewidencji instruktorów techniki jazdy, zgodnie z art. 115 k ust. 5 ustawy o ruchu drogowym.

6. Prawidłowość realizacji nowo powierzonych Wojewodzie zadań, objętych niniejszą kontrolą NIK, nie była przedmiotem badań Biura Audytu i Kontroli i nie jest zaplanowana również kontrola w tym zakresie w 2009 r. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują, w ocenie NIK, na potrzebę zwiększenia nadzoru nad funkcjonowaniem Wydziału Infrastruktury, który realizuje zadania Wojewody w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób lub rzeczy

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

- 1. opracowanie procedur działania przy realizacji zadań objętych kontrolą, w celu rzetelnego i terminowego ich prowadzenia przez odpowiedzialnych pracowników;**
- 2. niezwłoczne powołanie komisji egzaminacyjnej potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowcy, o której mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym oraz komisji egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, o której mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 ustawy o ruchu drogowym;**
- 3. terminowe przekazywanie pobranych opłat ewidencyjnych od przedsiębiorców ubiegających się o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia na Fundusz - CEPiK ;**
- 4. zwiększenie nadzoru nad Wydziałem Infrastruktury w zakresie realizacji zadań Wojewody dotyczących wdrażania nowego systemu szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.