



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.007.01.2019

Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.171.2019
Komisji Rozstrzygającej z dnia 16 października 2019 r.

P/19/031 Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa, Pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (dalej: <i>UMK</i> lub <i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa (dalej: <i>Prezydent</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	Sprawowanie nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów (dalej: <i>SKP, stacja</i>), w tym w zakresie: <ul style="list-style-type: none">– planowania i przeprowadzania kontroli w SKP,– wydawania zaleceń pokontrolnych,– wydawania decyzji o zakazie prowadzenia SKP przez przedsiębiorcę,– cofania uprawnień diagnostom,– przygotowania organizacyjno-kadrowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2019 (I połowa roku), a także na potrzeby analiz porównawczych, dokumenty z lat wcześniejszych dotyczące wyników kontroli w SKP, prowadzonych na podstawie porozumień zawartych z Dyrektorem Transportowego Dozoru Technicznego (dalej: <i>TDT</i>).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/88/2019 z 14 maja 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2)</p> Bernard Różański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LKR/87/2019 z 14 maja 2019 r. i nr LKR/139/2019 z dnia 7 sierpnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 3-4, 666-667)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK sposób sprawowania przez Prezydenta Miasta Krakowa nadzoru nad SKP nie zapewnił skutecznego eliminowania z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin. Izba zauważa możliwości podjęcia działań, które mogłyby wpłynąć na zwiększenie skuteczności sprawowanego nadzoru.

W badanym okresie UMK, realizując planowane założenia, skontrolował wszystkie SKP podlegające nadzorowi w danym roku kalendarzowym, jednak część po terminie lub w niepełnym zakresie. Około 20% wszystkich przeprowadzonych kontroli kompleksowych wykonano z co najmniej dwumiesięcznym przekroczeniem rocznego okresu (liczonego jako kolejnych 12 miesięcy) od poprzedniej kontroli, co w ocenie NIK nie spełniało wymogów wskazanych w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³. Natomiast w 20% przypadków kontrolerzy Urzędu nie dokonali oceny prawidłowości wykonywania badań technicznych przez diagnostów, w tym w czterech stacjach nawet przez trzy lata z rzędu. Zastrzeżenia NIK budzi zarówno niepodjęcie (w 34 przypadkach) przez UMK dodatkowych działań w celu realizacji tego obowiązku w odniesieniu do SKP, w których w czasie kompleksowych kontroli nie zweryfikowano prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych, jak i podjęcie takich działań (kontroli sprawdzających) w pozostałych 30 przypadkach dopiero po upływie znacznego okresu od kontroli kompleksowej (nawet 8,5 miesiąca), przy czym w połowie przypadków okazały się one nieskuteczne.

Protokoły kontroli przeprowadzonych w SKP nie zawierały informacji pozwalających na stwierdzenie jakie czynności faktyczne przeprowadził diagnosta i czy obejmowały wszystkie zagadnienia określone w przepisach, w tym pomiar emisji spalin. Należy zauważyć niewielką liczbę stwierdzonych w toku tych kontroli nieprawidłowości i uchybień w wykonywanych przez diagnostów badaniach technicznych, udokumentowanych jedynie w 2 (z 28) analizowanych protokołach kontroli, co kontrastuje z licznymi nieprawidłowościami w prowadzeniu takich badań (w tym dotyczącymi analizy emisji spalin) stwierdzonymi w trzech kontrolach objętych oględzinami NIK. Oględziny trzech kontroli prowadzonych w SKP wykazały, że kontrolerzy Urzędu prawidłowo wykonywali badania kontrolne niemniej jednak w protokole kontroli nie wskazali jednej nieprawidłowości mającej związek z badaniem emisji spalin. Protokoły zawierały natomiast informacje wskazujące, że pracownicy Urzędu rzetelnie przeprowadzili kontrole SKP w zakresie zgodności wyposażenia kontrolno-pomiarowego służącego m.in. do pomiaru emisji spalin.

W sytuacji stwierdzenia stanów nieprawidłowych wydawano odpowiednie pisemne zalecenia pokontrolne, wyznaczano terminy ich wykonania oraz monitorowano realizację. Należy zauważyć znikomą liczbę przypadków cofnięcia diagnoście uprawnień w sytuacjach określonych w przepisie art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o rd. W kontrolowanym okresie zaledwie dwóm diagnostom cofnięto uprawnienia do wykonywania badań technicznych (na 330 diagnostów, wg stanu na 30 czerwca 2019 r.), co może wynikać m.in. z przyjętej w UMK praktyki postępowania, polegającej na zwracaniu uwagi w czasie kontroli diagnostom na popełnione błędy, skutkującego ich usunięciem jeszcze w trakcie badania oraz wydawaniu zaleceń, żądaniu wyjaśnień od diagnostów, w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowego przeprowadzenia przez diagnostę badania technicznego.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm., dalej: *ustawa Prawo o rd.*

Przygotowanie pracowników UMK sprawujących nadzór nad SKP było wystarczające dla realizacji najważniejszych obowiązków w tym zakresie. Osoba będąca *liderem* w zespole nadzorującym SKP posiadała uprawnienia diagnosty, a ponadto jeden pracownik posiadał wykształcenie techniczne o specjalności samochodowej oraz praktykę zawodową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie kontroli w SKP

1.1. Urząd sporządził „Harmonogramy kontroli SKP” na lata 2016 – 2019. W harmonogramach tych uwzględniono objęcie, w każdym roku kalendarzowym, kontrolami kompleksowymi⁴, wszystkich SKP wpisanych do Rejestru Działalności Regulowanej w momencie sporządzania ww. harmonogramów. W dokumentach tych, na poszczególne lata objęte badaniem, zaplanowano kontrolę następującej liczby SKP: w 2016 r. – 70, w 2017 r. – 69, w 2018 r. – 73 i w 2019 r. – 77.

(akta kontroli str. 7-33)

W latach 2016 – 2018 UMK przeprowadził łącznie 218 kontroli kompleksowych (w tym: 68 w 2016 r., 72 w 2017 r. i 78 w 2018 r.), obejmując tymi działaniami wszystkie SKP podlegające nadzorowi w danym roku kalendarzowym. Różnica pomiędzy planowaną w poszczególnych latach liczbą kontroli, a faktycznie wykonaną wynikała ze zmian w liczbie SKP prowadzących działalność w danym roku. Ponadto, do 22 maja 2019 r. przeprowadzono 23 kontrole z 77 zaplanowanych na cały 2019 r.

Oprócz kontroli kompleksowych, UMK przeprowadził w ww. okresie 102 dodatkowe kontrole nieobowiązkowe (doraźne i sprawdzające), co wynikało m.in. z zamiaru wzmocnienia nadzoru nad SKP, które zostało wskazane w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*⁵, jako jedno z działań naprawczych w zakresie ograniczenia emisji z transportu.

Stosownie do zapisów art. 83b ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd, nadzór nad stacjami kontroli pojazdów sprawuje starosta, który w jego ramach co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę SKP.

Analiza częstotliwości dokonywania przez UMK kontroli stacji w latach 2016 – 2019 (do 22 maja) wykazała, że w 48 przypadkach okres czasu pomiędzy kolejnymi kontrolami kompleksowymi w poszczególnych SKP przekraczał roczny okres (liczony jako kolejnych 12 miesięcy) o co najmniej dwa miesiące.

(akta kontroli str. 241-244, 471-472, 665)

1.2. Urząd nie prowadził statystyk zatrzymywanych przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych i nie podejmował w ich efekcie kontroli SKP. Jak oświadczył kierownik Referatu Transportu i Działalności Regulowanej⁶ Wydziału Ewidencji Pojazdów i Kierowców⁷ UMK taki obowiązek nie wynikał *wprost z przepisów, a efektywność ewentualnych działań (tj. dodatkowych kontroli SKP), w efekcie takiej analizy jest wątpliwa. W przypadku bowiem, zatrzymania dowodu*

⁴ Kontrole kompleksowa miały obejmować zgodnie z przepisem art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd: zgodność stacji z wymaganiami określonymi w art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, prawidłowość wykonywania badań technicznych pojazdów oraz prawidłowość prowadzenia dokumentacji przez SKP.

⁵ Uchwała nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 21 grudnia 2009 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2010 r., poz. 377 ze zm.), dalej: *POP*.

⁶ Dalej: *Referat*.

⁷ Dalej: *Wydział*.

rejestracyjnego przez policję lub ITD, po upływie kilku lub kilkunastu dni od badania technicznego, nie można zarzucić diagnoście złamania prawa. Niemożliwe jest udowodnienie, że w dniu przeglądu technicznego pojazd był niesprawny lub emitował zanieczyszczenia przekraczające prawem normy. Wydanie decyzji odbierającej diagnoście uprawnienie w takim przypadku, musi być poparte niepodważalnym dowodem, którego osiągnięcie nie jest realne.

Kierownik podał w złożonym oświadczeniu, że UMK przyjął jednak inne, *dodatkowe metody sprawowania nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów*, m.in. poprzez:

- a) współpracę z Komendą Miejską Policji w Krakowie polegającą na dokonywaniu przez funkcjonariuszy Policji (przy udziale pracownika UMK) „rekontroli” pojazdów opuszczających SKP (ponadto Gmina Miejska Kraków użyczyła Policji trzy mobilne analizatory spalin oraz dofinansowała dodatkowe płatne patrole Policji dokonujące kontroli emisji spalin w celu eliminacji z ruchu drogowego pojazdów emitujących zanieczyszczenia przekraczające dopuszczalne normy przez kontrole policji w ruchu miejskim)⁸;
- b) wytyczne dla krakowskich SKP z 2014 r., w których zalecono m.in. wpisywanie wyników pomiarów emisji spalin w wystawianych zaświadczeniach o przeprowadzonym badaniu technicznym;
- c) organizację konferencji „Nadzór nad działalnością stacji kontroli pojazdów” (od 2009 r.) adresowanej do diagnostów oraz przedsiębiorców prowadzących SKP na terenie Krakowa, na której przedstawiciele Urzędu przedstawiali *wyniki i efekty kontroli SKP*, omawiali *bieżące problemy* oraz wydawali *wytyczne i instrukcje dotyczące badań technicznych*. Według oświadczenia kierownika Referatu poruszana była również tematyka związana z zanieczyszczeniem powietrza a diagnosty byli *obligowani do wydawania negatywnych wyników badania okresowego w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych norm zanieczyszczeń*;
- d) wyróżnienia dla najlepszych SKP na terenie Krakowa (wręczone przez Prezydenta Miasta Krakowa od 2009 r.). Kierownik podał, że była to *forma docenienia rzetelności w zakresie wykonywania badań technicznych pojazdów i wkładu w poprawę środowiska oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyróżnienia dla przedsiębiorców przyznawane są w wyniku oceny działalności stacji diagnostycznych za rok poprzedzający, według określonych kryteriów*, m.in.: wyników kontroli SKP, stosunku ilości negatywnych wyników badań do ogólnej ich liczby oraz liczby zatrzymanych przez SKP dowodów rejestracyjnych.
(akta kontroli str. 245-300, 474-480, 492-499)

1.3. W latach 2016-2019 (I połowa) Urząd powiadomił innych starostów o pięciu przypadkach przeprowadzenia badań technicznych niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub wydania zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym przez diagnostów posiadających uprawnienia wydane przez innego starostę.

(dowód: akta kontroli str. 689)

Kierownik Referatu, w złożonym oświadczeniu podał, że informowano o *właściwym miejscowo organ nadzorczy* o stwierdzonych podczas kontroli SKP przypadkach naruszenia przepisów przez diagnostę posiadającego uprawnienia nadane przez innego starostę. Korespondencja ta dotyczyła również *informacji o cofniętych uprawnieniach diagnostów oraz wpisów do rejestru SKP*. Nie była jednak efektem analizy zatrzymywanych przez organy kontroli ruchu drogowego dowodów rejestracyjnych, a była *wynikiem przeprowadzanych przez UMK kontroli*,

⁸ Według danych przekazywanych Urzędowi przez Policję, np. w 2015 r. skontrolowano emisję spalin w 1 033 pojazdach i zatrzymano 306 dowodów rejestracyjnych (29,6%), a w 2018 r. skontrolowano 3 423 pojazdy i zatrzymano 386 dowodów (11,3%)

lub sprawowanego nadzoru nad SKP. Kierownik oświadczył również, że problematyka związana z zakresem działania Wydziału (dotycząca również sprawowania nadzoru nad SKP), omawiana jest również w gronie przedstawicieli ościennych starostw. Od 2010 r. Wydział organizuje robocze spotkania, w których uczestniczą reprezentanci okolicznych Wydziałów Komunikacji. Podczas tych spotkań ujednoczona jest praktyka postępowania m.in. w sprawach związanych ze sprawowaniem nadzoru nad SKP. Efektem tych spotkań jest ujednoczenie podejścia do problematyki nieuregulowanej w przepisach szczegółowych.

(akta kontroli str. 306-318)

Według danych Urzędu opartych na „Raportie z pomiarów natężenia ruchu kołowego na wlotach do miasta Krakowa, ze szczególnym uwzględnieniem ruchu tranzytowego”, opracowanym w 2017 r. na zamówienie Gminy Miejskiej Kraków, w ciągu doby do Krakowa wjechało 247 tys. pojazdów, a wyjechało 244,5 tys. pojazdów⁹.

(akta kontroli str. 319-420, 661-664)

1.4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek przeprowadzenia kontroli SKP bez wcześniejszego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Według oświadczenia kierownika Referatu, nie wystąpiły przesłanki do przeprowadzenia takich kontroli. Wszystkie przeprowadzone kontrole wykonane zostały w obecności przedsiębiorcy lub upoważnionego przez niego przedstawiciela (kierownik stacji lub diagnosta). Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od kontroli.

(akta kontroli str. 305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przeprowadzeniu w latach 2016 – 2019 (do maja) przez upoważnionych pracowników UMK 48 kontroli w SKP z przekroczeniem, o co najmniej dwa miesiące, rocznego okresu (liczonego jako kolejnych 12 miesięcy) od poprzedniej kontroli kompleksowej, co nie spełniało wymogów wskazanych w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd. Dotyczyło to następujących przypadków przekroczeń rocznego okresu do przeprowadzenia kontroli:

- w przedziale pomiędzy dwa a trzy miesiące – siedemnaście razy¹⁰,
- w przedziale pomiędzy trzy a cztery miesiące – piętnaście razy¹¹,
- w przedziale pomiędzy cztery a pięć miesięcy – dziesięć razy¹²,
- w przedziale pomiędzy pięć a sześć miesięcy – trzy razy¹³,
- w przedziale pomiędzy sześć a siedem miesięcy – trzy razy¹⁴.

(akta kontroli str. 241-244, 665)

Zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego UMK¹⁵, każdy z dyrektorów wydziałów sprawuje kontrolę zarządczą, w odniesieniu do podległych im służbowo pracowników. Natomiast zgodnie z § 1 i § 3 ust. 1 szczegółowego

⁹ Zsumowane wielkości ruchu z 22 wjazdów do Krakowa, w których zostały dokonane pomiary.

¹⁰ Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹¹ Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹² Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹³ Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹⁴ Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

¹⁵ Obecnie: Zarządzenie nr 1624/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 3 lipca 2019 r. Na początek okresu objętego kontrolą NIK zagadnienia te uregulowane były w Zarządzeniu nr 3564/15 Prezydenta Miasta Krakowa z 24 grudnia 2015 r.

zakresu działania Wydziału Ewidencji Pojazdów Kierowców UMK¹⁶ jego pracami kieruje Dyrektor, któremu bezpośrednio podlega Referat Transportu i Działalności Regulowanej, odpowiedzialny m.in. za prowadzenie kontroli w SKP.

(akta kontroli str. 427-470)

Wyjaśniając przyczyny powyższego stanu rzeczy Dyrektor Wydziału Ewidencji Pojazdów i Kierowców UMK¹⁷ podał m.in., że kontrole przedsiębiorców prowadzących SKP na terenie Krakowa, przeprowadzane corocznie przez pracowników UMK, wykonywane są zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. „co najmniej raz w roku”. Art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd wskazuje, że starosta ma obowiązek co najmniej raz w roku przeprowadzić kontrolę stacji diagnostycznej. Redakcja zapisu oznacza w tym przypadku okres roku kalendarzowego. Jeżeli intencją ustawodawcy byłoby przyjęcie dwunastomiesięcznej częstotliwości to użyłby sformułowania „nie rzadziej niż”. Interpretację tą potwierdza uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2012 sygn. I SA/Wr 1147/12. Zdefiniowano w nim sformułowanie „nie rzadziej niż w roku”, wskazując, że w przypadku takiego zapisu termin czynności należy ograniczyć do 12 miesięcy. Skoro zatem ustawa Prawo o rd mówi wyłącznie o kontroli „raz w roku” to UMK przyjął metodę kontrolowania każdej SKP co najmniej raz w roku kalendarzowym. Równocześnie Urząd dba o to, aby czas przekraczający 12 miesięcy pomiędzy poszczególnymi kontrolami był jak najkrótszy.

(akta kontroli str. 301-304)

Zdaniem NIK, określenie co najmniej raz w roku, zawarte w art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd należy interpretować w taki sposób, że kontrole SKP powinny być przeprowadzane przez organ nadzorczy nie rzadziej niż w okresie kolejnych dwunastu miesięcy. Podkreślić należy, że ustawa Prawo o rd posługuje się zarówno określeniem rok, jak i rok kalendarzowy. Przyjmując więc domniemanie racjonalności prawodawcy należy założyć, że jeśli w ustawie Prawo o rd ustawodawca posługuje się określeniem rok, to należy to interpretować jako 12 miesięcy, a gdy posługuje się określeniem rok kalendarzowy to rozumie się przez to okres od stycznia do grudnia.

2. Dokumentowanie czynności kontrolnych

Opis stanu faktycznego

Kierownik oświadczył m.in., że kontrole SKP przeprowadzane przez Urząd dzielą się na: kompleksowe (na podstawie art. 83b ust. 2 ustawy Prawo o rd), doraźne – obejmujące wybrane zagadnienia oraz sprawdzające realizację zaleceń pokontrolnych. W związku z tym, że obowiązujące w tym zakresie przepisy kontroli SKP nie zawierają szczegółowych wytycznych co do kształtu prowadzonej dokumentacji, w Referacie obowiązuje wypracowany na przestrzeni lat wzór protokołu kontroli. Zawiera on niezbędne elementy opisujące podejmowane przez kontrolujących czynności, wg ustalonego stanu faktycznego i w przewidzianym przez prawo zakresie. Ogólny model protokołu w obecnym kształcie funkcjonuje od 2005 r. i jest regularnie zmieniany i rozbudowywany ze względu na zmieniające się regulacje prawne. W Referacie dokumentacja kontrolna tworzona jest w sposób dwuetapowy: protokół i ocena pokontrolna. W protokole zawarty jest opis stanu faktycznego oraz stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. W oparciu o analizę protokołu oraz załączonego do niego materiału dowodowego, sporządzana jest ocena pokontrolna, zawierająca m.in.: zalecenia, termin usunięcia

¹⁶ Obecnie: Zarządzenie nr 34/2019 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2019 r. Na początek okresu objętego kontrolą NIK zagadnienia te uregulowane były w Zarządzeniu nr 2126/15 Prezydenta Miasta Krakowa z 10 sierpnia 2015 r.

¹⁷ Dalej: Dyrektor.

nieprawidłowości, oraz ustalając osobę odpowiedzialną za wykonanie zaleceń. Materiały pokontrolne obejmują również wyjaśnienia kontrolowanego m.in. o przyczynie powstania nieprawidłowości oraz podjętych działaniach naprawczych. Opisany tryb postępowania został zapożyczony z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców¹⁸, które określa szczegółowy zakres, warunki oraz tryb przeprowadzania kontroli ośrodków szkolenia kierowców oraz wzory stosowanych przy tym dokumentów i które poprzez analogię wykorzystano dla dokumentowania przebiegu kontroli w SKP.

(akta kontroli str. 43-240, 245)

Analiza próby 20 dokumentacji¹⁹ z kontroli przeprowadzonych przez UMK w SKP w okresie objętym kontrolą, obejmujących protokoły kontroli wraz z załącznikami, oceny pokontrolne oraz odpowiedzi na nie wykazała m.in., że:

- protokoły zawierały zwięzły opis stanu faktycznego i podjętych działań, w tym: szczegółowe oznaczenie przedsiębiorcy; informację o sprawdzeniu dokumentów potwierdzających, czy w stosunku do przedsiębiorcy nie otwarto likwidacji oraz nie ogłoszono upadłości; informację o niekaralności za przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwa przeciwko dokumentom (na podstawie zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego); posiadanie poświadczenia wydanego przez Dyrektora TDT; wykaz diagnostów zatrudnionych w SKP. W protokołach kontroli udokumentowano również sprawdzenie spełniania wymogów w zakresie warunków lokalowych, wyposażenia kontrolno-pomiarowego oraz technologicznego wykorzystywanego do przeprowadzania badań technicznych pojazdów.

Kwestię dokumentowania w protokołach sprawdzenia prawidłowości przeprowadzania badań technicznych przez diagnostów opisano w pkt. 4.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- w 19 na 20 skontrolowanych dokumentacji, uzupełnieniem protokołu kontroli, potwierdzającym stan faktyczny, były załączniki,
- wszystkie protokoły kontroli zawierały opis ustalonych nieprawidłowości, a w ocenach pokontrolnych wskazane zostały osoby odpowiedzialne za wykonanie zaleceń pokontrolnych, a dokumentacje stanowiące odpowiedź na ocenę pokontrolną wyjaśniały przyczyny powstania nieprawidłowości,
- w poddanej kontroli próbie dokumentacji z kontroli nie wskazywano na skutki stwierdzonych zaniedbań.

(akta kontroli str. 41-240)

W okresie objętym kontrolą NIK, Wydział Kontroli Wewnętrznej UMK nie prowadził w Wydziale kontroli w przedmiocie wykonywania zadania „sprawowanie nadzoru nad SKP”.

W sprawie dokonywania przez Prezydenta kontroli prawidłowości wykonywania przez podległych mu pracowników czynności związanych z nadzorem nad SKP Dyrektor Magistratu wyjaśniła m.in., że odbywa się on na trzech szczeblach, tj. poprzez nadzór zarządczy nad zadaniami wykonywanymi przez Wydział, sprawowany od 2019 r. przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa ds. Obsługi Mieszkańców²⁰, nadzór pośredni wykonywany przez Dyrektora oraz nadzór wykonywany przez Kierownika. Sprawowanie tego nadzoru wspomagają specjalistyczne narzędzia informatyczne.

(akta kontroli str. 421-426)

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1324.

¹⁹ Po pięć z poszczególnych lat 2016 – 2019.

²⁰ W latach 2015 – 2018 nadzór ten sprawowany był przez Sekretarza Miasta Krakowa.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3. Kontrola zgodności SKP z wymaganiami w zakresie wyposażenia kontrolno-pomiarowego do pomiaru emisji spalin

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2016 – I połowa 2019 badania techniczne pojazdów wykonywały w Krakowie wyłącznie SKP posiadające ważne poświadczenia zgodności wyposażenia i warunków lokalowych, wydane w formie decyzji przez Dyrektora TDT. Urząd sprawdzał posiadanie poświadczeń m.in. w czasie corocznych kontroli kompleksowych.

W kontrolowanym okresie wystąpiło sześć przypadków *braku ciągłości* posiadanych przez stacje poświadczeń, tj. termin ich ważności upłynął przed uzyskaniem nowej decyzji Dyrektora TDT w tym zakresie. Wszystkie SKP wstrzymały wykonywanie badań technicznych informując o tym Urząd. Pięć stacji wznowiło działalność dopiero po uzyskaniu nowych poświadczeń, a jedna została wykreślona z rejestru na wniosek przedsiębiorcy.

(akta kontroli str. 481-483)

3.2. Analiza 40 losowo wybranych protokołów kontroli²¹ oraz oględziny przebiegu trzech kontroli SKP, wykazały, że kontrolujący Urzędu sprawdzali m.in.:

- sprzęt znajdujący na terenie SKP i dokonywali porównania z zapisami protokołu TDT, np. czy nie zaszła zmiana stanu faktycznego, na podstawie którego została wydana decyzja ws. poświadczenia,
- świadectwa legalizacji urządzeń temu podlegających – analizatora spalin i manometru (przyrządu do pomiaru ciśnienia powietrza w ogumieniu) oraz dokumentację urządzeń podlegających okresowemu badaniu przeprowadzanemu przez organ dozoru technicznego,
- prowadzenie kart kontroli eksploatacyjnej wyposażenia kontrolno-pomiarowego,
- posiadanie instrukcji obsługi urządzeń i przyrządów stanowiących wyposażenie stacji, obowiązujących przepisów prawnych dotyczących warunków technicznych i badań technicznych pojazdów,
- wyposażenie technologiczne stanowisk kontrolnych, w tym wentylację, indywidualne wyciągi spalin, czujniki alarmowe gazu,
- umieszczenie w widocznym miejscu wykazu diagnostów, wykazu czynności kontrolnych oraz metod i kryteriów oceny stanu technicznego pojazdu, tabeli opłat za badania, kopii zaświadczenia potwierdzającego wpis stacji do rejestru,
- zabezpieczenie pieczętek stacji i diagnostów przed dostępem osób niepowołanych.

(akta kontroli str. 508-511)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4. Kontrola prawidłowości wykonania badań w zakresie emisji spalin

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2016-2019 (do 22 maja) Urząd zrealizował obowiązek przeprowadzenia kontroli w pełnym zakresie określonym w art. 83b ust. 2 ustawy

²¹ Analizą objęto protokoły z lat 2016-2019, po dziesięć z każdego roku.

Prawo o rd w przypadku 183 (z 241) kontroli, przy czym w 15 przypadkach prawidłowość wykonywania przez diagnostów badań technicznych zweryfikowano dopiero w trakcie kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń (w trakcie kontroli kompleksowych nie było pojazdów do badania)²². Natomiast w 49 przypadkach – z uwagi na brak pojazdów w czasie kontroli – nie sprawdzono prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych, w tym na czterech stacjach²³ – co najmniej przez trzy lata z rzędu.

(dowód: akta kontroli str. 241-244)

Kontrole sprawdzające przeprowadzono w 30 przypadkach (z 64), w których w czasie kompleksowych kontroli nie zweryfikowano prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych, przy czym były one podejmowane po upływie od 1,5 miesiąca do 8,5 miesiąca od kontroli kompleksowych²⁴. Jedynie w 15 (z 30) przypadkach sprawdzono prawidłowość wykonywania przez diagnostów badań.

(akta kontroli str. 241-244, 521-536, 552-563, 577-588)

4.2. Analiza wybranych losowo dokumentacji 40 kontroli SKP (o których mowa w pkt. 3 wystąpienia), wykazała że:

- w 11 protokołach odnotowano, iż podczas kontroli na stacji nie pojawił się żaden pojazd celem wykonania badania technicznego (brak pojazdów na stacji),
- w 28 protokołach kontroli, w części dotyczącej prawidłowości wykonywania badań technicznych, podawano m.in. dane pojazdu (marka, data pierwszej rejestracji w kraju, nr rejestracyjny) rodzaj badania (np. okresowe), wynik badania, przyczyny negatywnego wyniku (kody usterek)²⁵, czy wystawiono zaświadczenie o badaniu z wynikiem badania (wymienionymi usterkami); pozycję w rejestrze badań technicznych, a ponadto załączano zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu, wyniki pomiarów zanieczyszczeń gazowych, pomiarów zadymienia, kontroli hamulców – w protokołach nie opisywano szczegółowo wszystkich czynności podejmowanych przez diagnostów w trakcie badań technicznych,
- w 26 (z 28) protokołach nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykonywanych badań technicznych, a w pozostałych dwóch wskazano nieprawidłowości lub uchybienia dotyczące niedbałego przeprowadzenia badań w zakresie pomiaru siły hamowania, sprawdzenia pasów bezpieczeństwa i nie obliczenia rzeczywistej różnicy światłości między lewym i prawym światłem – w obu protokołach odnotowano, że po interwencji kontrolujących diagności ponownie prawidłowo dokonali pomiarów, a pracownicy UMK wydali zalecenia pokontrolne,
- w przypadku żadnej z ww. 28 kontroli nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie dokonania przez diagnostów pomiarów emisji zanieczyszczeń gazowych spalin (samochodów z silnikiem o zapłonie

²² Kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń w 2016 r. przeprowadzono po wszystkich 22 kontrolach kompleksowych, w których nie zweryfikowano prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych. W trakcie 12 (z 22) kontroli sprawdzających zweryfikowano prawidłowość przeprowadzenia badań. W 2018 r. kontrolami sprawdzającymi wykonanie zaleceń objęto 8 (z 20) stacji, w których w czasie kompleksowych kontroli nie zweryfikowano prawidłowości wykonywania przez diagnostów badań technicznych. W trakcie 3 (z 8) kontroli sprawdzających zweryfikowano prawidłowość przeprowadzenia badań technicznych. Natomiast w 2017 r. kontrole sprawdzające i doraźne nie objęły żadnej z 18 stacji, a w 2019 r. żadnej z 13 stacji, w których kontrola kompleksowa nie objęła sprawdzenia sposobu przeprowadzenia badania technicznego.

²³ Fragment wystąpienia usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429).

²⁴ Dwie z tych 30 kontroli sprawdzających przeprowadzono w czasie krótszym niż 2 miesiące od kontroli kompleksowej. Natomiast 21 kontroli przeprowadzono po upływie od 2 do 6 miesięcy, zaś siedem kontroli – po upływie od 6 miesięcy do 8,5 miesiąca od kontroli kompleksowej.

²⁵ Badanie sześciu pojazdów w trakcie tych kontroli zakończyło się wynikiem negatywnym z uwagi na wyniki badania emisji zanieczyszczeń gazowych i spalin.

iskrowym) i pomiaru zadymienia (samochodów z silnikiem o zapłonie samoczynnym).

(akta kontroli str. 508-511)

Wyjaśniając powody braku w analizowanych protokołach kontroli z lat 2016-2019 (I połowa) uwag lub nieprawidłowości dotyczących przeprowadzenia badań technicznych w zakresie analizy spalin i analizy zadymienia kierownik Referatu podał, że w protokołach nie wykazywaliśmy zarzutów dotyczących nieprawidłowości w sposobie przeprowadzania pomiaru, ponieważ każdorazowo w przypadku zaobserwowania takowych interweniowaliśmy w trakcie przeprowadzania badania. Przyjęliśmy taką praktykę w przypadku sprawdzania przez diagnostów każdego z elementów w zakresie badania technicznego, ponieważ uważamy, że większą wartość i korzystniejszy efekt przynosi przeciwdziałanie niż karanie. Co do zasady w naszych protokołach odnotowujemy informację o „interwencji kontrolujących”. Najczęściej dotyczą one pomiaru hamulców lub oświetlenia. Omawiamy metodę pomiaru i ewentualne błędy, a w skrajnych przypadkach żądamy powtórzenia czynności. Ma to na celu uniemożliwienie opuszczania SKP przez pojazd, który nie spełnia norm emisji zanieczyszczeń lub zagraża bezpieczeństwu. Dlatego też oprócz sporadycznego instruktażu (m.in. w zakresie pomiaru emisji zanieczyszczeń) podczas kontroli SKP podejmowaliśmy szereg dodatkowych działań mających na celu eliminację z ruchu pojazdów przekraczających normy spalin, tj. wspomniane już w toku kontroli konferencje szkoleniowe, wyróżnienia dla SKP, zalecenia dot. wpisywania do wydawanych zaświadczeń wyników pomiaru, rekontrole SKP.

(akta kontroli str. 592-596)

W myśl przepisów ustawy Prawo o rd, w przypadku stwierdzenia przeprowadzenia przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub wydania przez diagnostę zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami, starosta (Prezydent Miasta Krakowa) zobowiązany jest do cofnięcia diagnoście uprawnień do wykonywania badań technicznych.

Przeprowadzone przez NIK oględziny trzech kontroli SKP²⁶, podczas których pracownicy Urzędu skontrolowali prawidłowość wykonania okresowych badań technicznych łącznie ośmiu pojazdów oraz badania prawidłowości montażu haka w jednym aucie, wykazały, że kontrolujący zweryfikowali prawidłowość przeprowadzonych badań technicznych pojazdów przez diagnostów, w tym sposobu sprawdzenia identyfikacji pojazdów, dodatkowego wyposażenia, stanu technicznego pojazdów, tj. ich zgodność z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach²⁷. We wszystkich trzech protokołach kontroli wykonanych przez UMK stwierdzono nieprawidłowości, przy czym w protokołach kontroli dwóch stacji wskazano na nieprawidłowości dotyczące pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych spalin oraz pomiaru zadymienia, tj.:

- Na I stacji stwierdzono nieprawidłowości dotyczące pomiaru zadymienia podczas badań okresowych trzech pojazdów, polegające na nieprawidłowym przygotowaniu wszystkich trzech pojazdów do pomiaru zadymienia poprzez niesprawdzenie, przed pomiarem, szczelności układu wydechowego, aż do miejsca poboru spalin (kontrolujący stwierdzili, że oględziny zawieszenia/podwozia i elementów do niego przymocowanych wykonane

²⁶ W oględzinach uczestniczył również specjalista, powołany przez kontrolera NIK na podstawie art. 49 ust. 4 ustawy o NIK.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 776 ze zm.

zostały w kanale przeglądownym dopiero po dokonanych pomiarze zadymienia). Stwierdzono również nieprawidłowe przeprowadzenie pomiaru zadymienia jednego pojazdu (z trzech) poprzez niewykonanie co najmniej trzech pomiarów następujących po sobie z przerwą pomiędzy nimi wynoszącą około 15 sekund.

- Na II stacji stwierdzono nieprawidłowości dotyczące pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych spalin samochodu z silnikiem o zapłonie iskrowym (benzynowym) i pomiaru zadymienia dwóch samochodów z silnikiem o zapłonie samoczynnym (Diesla). W przypadku samochodu z silnikiem benzynowym stwierdzono nieprawidłowe przygotowanie pojazdu do pomiaru emisji spalin, poprzez niesprawdzenie kompletności i szczelności układu wydechowego oraz temperatury silnika, niewykorzystanie czytnika informacji diagnostycznych (OBDII/EOBD) przy pomiarze emisji zanieczyszczeń gazowych. Stwierdzono także wykonanie badania zawartości tlenu węgla i węglowodorów w spalinach niezgodnie z szczegółowym sposobem pomiaru – sprawdzenia dokonano przy podwyższonej prędkości obrotowej silnika z pominięciem elementu pomiaru przy prędkości obrotowej biegu jałowego. Natomiast w przypadku pojazdów z silnikiem Diesla stwierdzono nieprawidłowe przygotowanie pojazdów do pomiaru zadymienia, poprzez niesprawdzenie szczelności układu wydechowego, aż do miejsca poboru spalin, nieprzedmuchanie układu wydechowego oraz niesprawdzenie temperatury silnika.
- W protokole z kontroli III stacji nie stwierdzono nieprawidłowości badania emisji spalin. Zawarto jedynie uwagę dotyczącą pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych spalin w jednym samochodzie. Wskazano, że diagnosta podjął próbę pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych spalin pojazdu z silnikiem o zapłonie iskrowym przy użyciu czytnika informacji diagnostycznych OBDII/EOBD. Nie udało się jednak uzyskać połączenia i ustalić, czy w badanym pojeździe prawidłowo działa kontrolka MIL. Wobec powyższego, pomiaru zanieczyszczeń gazowych dokonano przy użyciu wieloskładnikowego analizatora spalin.

(dowód: akta kontroli str. 516-591)

Do wszystkich trzech przedsiębiorców prowadzących SKP skierowano oceny pokontrolne zawierające stwierdzone nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne w sprawie ich usunięcia wraz z terminem realizacji oraz żądanie udzielenia pisemnych wyjaśnień m.in. przez diagnostów. Przed zakończeniem kontroli NIK wpłynęła odpowiedź przedsiębiorcy prowadzącego III stację w sprawie realizacji zleceń wraz z wyjaśnieniami diagnostów.

(dowód: akta kontroli str. 668-680)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że *zgromadzona dokumentacja kontrolna podlega analizie w kontekście stwierdzonych nieprawidłowości, realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych i wyjaśnień złożonych przez przedsiębiorców oraz diagnostów. Podał, że: w przypadku III stacji - całość zgromadzonego materiału nie dała podstaw do wszczęcia postępowania; w przypadku II stacji - nie wpłynęły jeszcze wyjaśnienia diagnosty, jednak niezależnie od ich treści wszczęte zostanie postępowanie w przedmiocie cofnięcia uprawnienia diagnoście. Przyczyną jego wszczęcia będą liczne nieprawidłowości w zakresie i sposobie przeprowadzenia badań technicznych; w przypadku I stacji – decyzja o ewentualnym wszczęciu postępowania podjęta zostanie w oparciu o całość materiału kontrolnego wraz z wyjaśnieniami. W przypadku zasadności zarzutów wobec diagnostów, którym uprawnienia wydał inny starosta, informację w tym zakresie prześlemy wedle właściwości miejscowej.*

(dowód: akta kontroli str. 681-685)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 49 spośród 241 kontroli kompleksowych (20%), w których sprawdzenie prawidłowości wykonywania przez diagnostę badania technicznego pojazdu nie było możliwe (z uwagi na brak pojazdów w czasie czynności kontrolnych), Urząd nie uzupełnił tego braku w drodze kontroli doraźnej/sprawdzającej.

(akta kontroli str. 241-244)

Kierownik Referatu, w złożonym wyjaśnieniu podał, że kontrole, zgodnie z art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o rd podejmowane były zawsze w pełnym zakresie. *Niekiedy pomimo wielogodzinnej obecności (...) kontrola jest zakończona bez sprawdzenia prawidłowości wykonania badań technicznych.* Wskazał ponadto, że dotyczyło to stacji, w których przeprowadzano małą liczbę badań (od kilkuset do tysiąca kilkuset rocznie), stacji nowopowstałych, SKP zlokalizowanych na obrzeżach miasta, stacji należących do autoryzowanych przedstawicieli różnych marek pojazdów (działalność SKP miała charakter pomocniczy w stosunku do sprzedaży i serwisu). Kierownik Referatu wyjaśnił również, że w przypadku braku pojazdu podejmowano następujące działania: *optymalnie* przedłużano czas trwania kontroli, podejmowano kolejną kontrolę tej samej SKP.

(dowód: akta kontroli str. 637-640)

Przepisy art. 83b ust 2 pkt 1 lit b) ustawy Prawo o rd wymagają prowadzenia – co najmniej raz w roku - kontroli przez UMK, w zakresie m.in. prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów. Zdaniem NIK, w sytuacji niemożności dokonania oceny w tym zakresie w czasie kontroli kompleksowej (brak pojazdów), Urząd powinien w każdym przypadku podjąć działania zmierzające do przeprowadzenia powtórnej kontroli w tym zakresie (sprawdzającej/doraźnej), tak aby w maksymalnym stopniu dążyć do zwiększenia skuteczności sprawowanego nadzoru nad SKP i eliminacji z ruchu pojazdów, których stan techniczny może zagrażać środowisku oraz bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego. Spośród czterech krakowskich SKP, w których przez co najmniej trzy lata z rzędu nie skontrolowano prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów przez diagnostów, jedynie dwie należały do autoryzowanych przedstawicieli marek pojazdów i wykonywały rocznie (w latach 2016-2018) od 345 do 832 badań technicznych (średnio od 1 do ponad 2 badań dziennie). Natomiast w jednej stacji liczba wykonywanych w tych latach badań wyniosła od 4792 do 5076 (ok. 16-17 dziennie), zaś w innej – od 843 do 1339 (średnio od ponad 3 do ponad 5 dziennie).

(dowód: akta kontroli str. 641)

2. W 15 przypadkach, w których kontrola kompleksowa nie umożliwiła oceny prawidłowości wykonywanych badań technicznych, sprawdzenia prawidłowości wykonywania badań przez diagnostów w SKP dokonano w czasie kontroli sprawdzających, podjętych od co najmniej 1,5 miesiąca do 8,5 miesiąca po kontroli kompleksowej.

(akta kontroli str. 241-244)

Kierownik Referatu, w złożonym wyjaśnieniu podał, że *w pierwszej kolejności przeprowadzaliśmy kontrole kompleksowe zgodnie z przygotowanym na początku roku harmonogramem kontroli. Kontrole sprawdzające przeprowadzaliśmy, w większości przypadków, po zakończeniu kontroli kompleksowych, głównie w okresie jesiennym.*

(dowód: akta kontroli str. 686)

Przepisy art. 83b ust 2 pkt 1 lit b) ustawy Prawo o rd wymagają prowadzenia, co najmniej raz w roku, kontroli przez UMK, w zakresie m.in. prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów. Zdaniem NIK, w sytuacji niemożności dokonania oceny w tym zakresie w czasie kontroli kompleksowej (brak pojazdów), Urząd powinien w każdym przypadku podjąć działania zmierzające do przeprowadzenia uzupełniającej kontroli, w celu zapewnienia realizacji obowiązku corocznego przeprowadzania kontroli w tym zakresie.

5. Działania pokontrolne

Opis stanu
faktycznego

5.1. Analiza dokumentacji 40 kontroli wykazała, że w przypadku wszystkich stwierdzonych i opisanych w 36 protokołach kontroli stanów nieprawidłowych, w ocenie pokontrolnej zawierano zalecenia pokontrolne oraz wyznaczano terminy ich usunięcia.

(akta kontroli str. 508-511)

5.2. W kontrolach SKP przeprowadzonych przez pracowników Urzędu, w latach 2016 – I poł. 2019, nie stwierdzono przypadków złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia niezgodnie ze stanem faktycznym, a także rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności w zakresie prowadzenia SKP. W związku z tym nie wydawano decyzji o zakazie prowadzenia działalności i nie było konieczności wykreślenia takiego przedsiębiorcy z rejestru.

(akta kontroli str. 508-511)

5.3. W Urzędzie monitorowano sposób realizacji oraz terminowość wykonania zaleceń pokontrolnych na podstawie udzielanych odpowiedzi w sprawie wykonania zaleceń pokontrolnych, składanych wyjaśnień, przedkładanej dokumentacji potwierdzającej ich wykonanie. Prowadzono również kontrole sprawdzające: 58 kontroli w 2016 r., jedną w 2017 r. i 33 w 2018 r. W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie wydano żadnej decyzji administracyjnej o zakazie prowadzenia działalności SKP.

(dowód: akta kontroli str. 241-244, 508-511)

5.4. W złożonym wyjaśnieniu kierownik Referatu podał, że w dokumentacji kontroli prowadzonych w SKP przez pracowników Urzędu, znajdują się zapisy świadczące o przeprowadzeniu przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub o wydaniu przez diagnostę zaświadczenia albo dokonaniu wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami. W takich przypadkach w ocenach pokontrolnych wydawane były zalecenia pokontrolne, żądano składania wyjaśnień.

W okresie objętym kontrolą NIK w Urzędzie wszczęto 10 postępowań administracyjnych w przedmiocie cofnięcia diagnostom uprawnień, przy czym osiem z nich umorzono, m.in. z uwagi na niestwierdzenie – po zebraniu w toku postępowania materiału dowodowego – naruszenia prawa. Uprawnienia cofnięto dwóm diagnostom, w tym jednemu w oparciu o ustalenia kontroli SKP przeprowadzonej w 2017 r. (według stanu na 30 czerwca 2019 r. uprawnienia wydane przez Prezydenta Miasta Krakowa posiadało 330 diagnostów) W wyniku kontroli stwierdzono wykonywanie badań technicznych pojazdów niezgodnie z określonym zakresem i sposobem ich wykonania oraz dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego niezgodnie ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 608-611, 687-733)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że w sytuacji nieprawidłowego wykonywania przez diagnostów badania technicznego *w niektórych przypadkach podejmowaliśmy*

interwencje podczas kontroli, wymagając powtórzenia określonych czynności. Stwierdzone nieprawidłowości odnotowywaliśmy w protokołach kontrolnych. W następstwie kontroli wydawaliśmy zalecenia pokontrolne i sprawowaliśmy nadzór nad ich wykonaniem. Przeprowadzaliśmy również kontrole sprawdzające, podczas których weryfikowaliśmy prawidłowość realizacji zaleceń pokontrolnych. W uzasadnionych przypadkach przeprowadzaliśmy postępowania administracyjne w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnoście. W przypadku zarzutu wobec diagnosty, który posiadał uprawnienie wydane przez innego starostę, przykazywaliśmy dokumentację kontrolną do organu właściwego celem wykorzystania służbowego.

Natomiast w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydania zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym niezgodnie z przepisami (polegających m.in. na zamieszczeniu błędnych wpisów dotyczących terminu następnego przeglądu technicznego, informacji o spełnieniu warunków dodatkowych, nieprawidłowo określonych parametrów technicznych pojazdów), jak podał kierownik Referatu, odnotowywano w protokole kontroli i kierowano zalecenia. W przypadku dokonania przez diagnostę błędnego wpisu do dowodu rejestracyjnego wydawano zalecenia wymagając od diagnosty lub przedsiębiorcy przedłożenia kserokopii dowodu rejestracyjnego. W skrajnych przypadkach przeprowadzaliśmy postępowania administracyjne w przedmiocie cofnięcia uprawnień diagnoście.

(akta kontroli str. 608-611)

Wyjaśniając powody niewielkiej liczby decyzji o cofnięciu diagnostom uprawnień do wykonywania badań technicznych w wyniku nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli SKP, kierownik Referatu wyjaśnił, że *przed wydaniem oceny pokontrolnej, przedsiębiorcy lub zatrudnieni przez nich diagnosty składali wobec wyartykułowanych w protokole kontrolnym nieprawidłowości wyjaśnienia i przedkładali na ich potwierdzenie dokumentację. Nie przeprowadzaliśmy postępowań administracyjnych w przypadku, gdy analiza tych materiałów nie dawała podstaw do ich wszczęcia. Powyższe dotyczy również przypadków, gdy wydaliśmy już oceny pokontrolne, zalecając złożenie wyjaśnień. W wyniku ich analizy oraz wobec dodatkowo przedstawionego materiału dokonywaliśmy kwalifikacji podstawy do wszczęcia postępowania administracyjnego. Wszczęcie postępowania administracyjnego uwarunkowane było: analizą zgromadzonych w ramach kontroli dokumentów, wyjaśnień i dowodów; szczegółową oceną uchybienia na podstawie orzecznictwa sądów. Kierownik Referatu podał również, że powodem odstępowania od wszczęcia postępowań administracyjnych były:*

- znikoma skala uchybienia (np. błędy pisarskie w dokumentacji), nie mające wpływu na bezpieczeństwo lub zakres danych przekazywanych do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców;*
- zasada przywoływana w orzecznictwie sądów, wskazująca, że zachowanie diagnosty winno być ewidentnym naruszeniem przepisów, a nie wynikać z możliwej (często wątpliwej i niejednoznacznej) interpretacji;*
- obowiązek stosowania zasady, o której mowa w Kodeksie Postępowania Administracyjnego: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”.*

(dowód: akta kontroli str. 681-685)

W myśl art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o rd Prezydent Miasta Krakowa jest zobowiązany do cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań technicznych, jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono

przeprowadzenie przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z określonym zakresem i sposobem wykonania lub wydanie przez diagnostę zaświadczenia albo dokonanie wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu niezgodnie ze stanem faktycznym lub przepisami.

5.5. W okresie objętym kontrolą NIK Urząd otrzymał z prokuratury informację wskazującą na nieprawidłowe wykonanie badania technicznego przez jednego diagnostę (sprawa nie dotyczyła badania analizy emisji spalin). W związku z tymi informacjami, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, diagnoście cofnięto uprawnienia.

(akta kontroli str. 610, 734-815)

W myśl informacji uzyskanej z czterech właściwych miejscowo jednostek prokuratury w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w okresie objętym kontrolą nie prowadzono w nich postępowań karnych w sprawach dotyczących poświadczania nieprawdy przez diagnostów, potwierdzania wykonania badań technicznych przez osoby nieuprawnione, posługiwania się fałszywymi pieczęciami SKP i diagnosty lub innych czynów niedozwolonych związanych z dopuszczaniem pojazdów do ruchu drogowego. Natomiast dwie inne prokuratury przed zakończeniem kontroli NIK nie udzieliły informacji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 642-660)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

6. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe do sprawowania nadzoru nad SKP

Opis stanu
faktycznego

6.1. Nadzorem nad stacjami kontroli pojazdów zajmowało się w Urzędzie pięć osób²⁸. Pracownik Wydziału, pełniący – jak podał Dyrektor Wydziału – rolę *nieformalnego lidera* w zespole sprawującym nadzór nad SKP (uczestniczący we wszystkich badanych kontrolach kompleksowych), posiada wykształcenie wyższe administracyjne, w 2009 r. ukończył kurs kandydata na diagnostę oraz w latach 2007-2015 uczestniczył w 10 szkoleniach dotyczących sposobu przeprowadzania badań i zmian w przepisach prawnych dotyczących działalności SKP. Ponadto jedna osoba posiadała wykształcenie techniczne o specjalności samochodowej²⁹ oraz praktykę zawodową. Pozostałe trzy osoby posiadały wykształcenie wyższe administracyjne lub ekonomiczne i uczestniczyły w jednym lub dwóch szkoleniach dotyczących prowadzenia badań technicznych pojazdów oraz zmian w obowiązujących przepisach.

(akta kontroli str. 612-614)

Dyrektor Wydziału wyjaśniając powody nieskierowania przez ponad 3,5 roku (od listopada 2015 r.) żadnego pracownika Referatu na szkolenia dotyczące działalności SKP, sposobu i zakresu prowadzenia badań technicznych, podał, że: *firmy oferujące szkolenia z zakresu przeprowadzania badań technicznych pojazdów, adresują je głównie do diagnostów i przedsiębiorców prowadzących SKP. Zakres szkoleń dotyczy zazwyczaj nowych rozwiązań technologicznych dla stacji diagnostycznych, problematyki technicznej związanej z wykonywaniem badań lub proponowanych zmian przepisów. Taka tematyka szkoleń nie realizuje naszych oczekiwań, ponieważ nie obejmuje kwestii sprawowania nadzoru nad SKP. Zatem*

²⁸ Kierownik Referatu i czworo pracowników.

²⁹ Ukończone m.in. liceum zawodowe samochodowe (specjalizacja: mechanik pojazdów samochodowych) oraz policealne studium samochodowe (technik eksploatacja i naprawa pojazdów drogowych).

opracowaliśmy własny system rozstrzygnięcia problemów merytorycznych, instruktazu oraz konsultacji. Oprócz realizowanych ok. 1-2 razy w miesiącu narad problemowych, organizujemy od lat (...) spotkania z przedstawicielami starostw ościennych. Na roboczych spotkaniach omawiamy materiały (...) przydatne z punktu widzenia organów nadzorujących SKP. Sposób postępowania, konsultacje i wymiana doświadczeń prowadzą do usprawnienia i ujednoczenia metod działania. Ponadto corocznie organizujemy konferencję benchmarkingową, skupiającą przedstawicieli urzędów miast wojewódzkich. Spotkanie sprowadza się do porównania danych statystycznych oraz wymiany doświadczeń i wiedzy. Program konferencji obejmuje również zagadnienia związane z nadzorem nad SKP.

Dyrektor wskazał również, że pracownik UMK, który ukończył kurs dla diagnostów i uczestniczył w szeregu innych szkoleń pełni rolę nieformalnego lidera w zespole sprawującym nadzór nad SKP. Przygotowanie merytoryczne oraz funkcja koordynatora w zakresie kontroli i nadzoru nad SKP obejmuje instruktaz pozostałych pracowników referatu. Taki sposób podnoszenia kwalifikacji i szkolenia pracowników stosowany jest do chwili obecnej (...) ten system gwarantuje wysoki poziom przygotowania zawodowego pracowników wydziału. Umożliwia również organizację corocznych konferencji adresowanych do środowiska diagnostycznego. Konferencje mają charakter szkoleniowo-instruktazowy. Pracownicy referatu omawiają bieżącą problematykę w zakresie przeprowadzania badań technicznych pojazdów. Konferencja jest okazją do zaprezentowania przedstawicielom SKP efektów kontroli przeprowadzanych przez UMK oraz przekazania zaleceń i instrukcji w ramach sprawowanego nadzoru.

Ponadto Dyrektor podał, że pracownicy nie byli kierowani od 2016 r. na szkolenia, ponieważ w tym czasie trwały prace nad zmianą przepisów zmierzające do przekazania nadzoru nad SKP w kompetencje Transportowego Dozoru Technicznego. Poziom zaawansowania tych prac oraz przywoływany termin wejścia w życie nowych regulacji wskazywał, że przejęcie nadzoru nastąpi już w roku 2018.

(akta kontroli str. 632-634)

6.2. W Urzędzie nie opracowywano pisemnych procedur określających sposób planowania i wykonywania czynności kontrolnych w SKP oraz sposób ich dokumentowania, działań pokontrolnych.

(akta kontroli str. 245)

Kwestie dotyczące planowania kontroli opisano w pkt. 1 niniejszego wystąpienia, zaś wykonywanie i dokumentowanie czynności kontrolnych – w pkt. 2.

6.3. Na dzień 30 czerwca 2019 r. w Referacie Transportu zatrudnionych było 11 osób w pełnym wymiarze czasu pracy, które zajmowały się zadaniami dotyczącymi: stacji kontroli pojazdów, diagnostów, transportu drogowego, ośrodków szkolenia pojazdów i instruktorów.

(akta kontroli str. 612)

Zgodnie z harmonogramami kontroli, w latach 2016-2018 Referat miał obowiązek kontrolować łącznie od 1 230 do 1 240 podmiotów, w tym od 69 do 73 SKP. Kontrolami SKP zajmowało się czterech pracowników Referatu, kontrolami w zakresie prowadzenia ośrodków szkolenia kierowców – pięciu pracowników, a kontrolowaniem działalności przedsiębiorców posiadających uprawnienia w zakresie transportu drogowego osób i rzeczy (licencje, zezwolenia, zaświadczenia) – dwóch pracowników³⁰.

(akta kontroli str. 634)

³⁰ Obciążenie etatowe zadań kontrolnych wynosiło odpowiednio: kontrole SKP - 0,75 etatu, kontrole ośrodków szkolenia kierowców – 1 etat, kontrole transportu – 0,75 etatu.

6.4. Do 2014 r. kontrole krakowskich SKP przeprowadzali inspektorzy Transportowego Dozoru Technicznego na podstawie porozumienia, przy czym dodatkowo kontrole sprawdzające wykonywali pracownicy Urzędu. W kolejnych latach Urząd odstąpił od możliwości zawarcia porozumienia z Dyrektorem TDT.

Dyrektor Wydziału wyjaśniając powody niepowierzenia TDT kontroli SKP, wskazał, że powierzenie Dyrektorowi TDT czynności kontrolnych SKP jest fakultatywne oraz wskazał na czynnik ekonomiczny (TDT wyznaczył w 2014 r. kwotę 500 zł za udział jednego inspektora w kontroli jednej SKP), przy czym kontrole miały być przeprowadzane wspólnie z pracownikiem UMK i *skomasowane wyłącznie w pierwszej połowie roku. W ocenie Dyrektora Wydział dysponował możliwościami kadrowymi i wystarczającym przygotowaniem merytorycznym wynikającym m.in. z doświadczeń zdobytych przez pracowników w toku przeprowadzanych do 2014 r. kontroli sprawdzających (30-40 kontroli rocznie).*

(akta kontroli str. 632-634)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wykonywanie kontroli w każdej SKP działającej na terenie Krakowa co najmniej raz w roku (liczonym jako kolejnych 12 miesięcy), w pełnym zakresie określonym przepisem art. 83b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym.
2. Przeprowadzanie niezwłocznie kontroli uzupełniających w celu zapewnienia sprawdzenia prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów w przypadkach, w których tego zakresu nie zrealizowano podczas kontroli kompleksowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kraków, 12 sierpnia 2019 r.

Kontroler
Bernard Róžański

specjalista kp.

/-/
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Krakowie

Dyrektor
Jolanta Stawska

/-/
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: