



KIN-4101-04-00/2014

Nr ewid. 149/2015/P/14/033/KIN

Informacja o wynikach kontroli

Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami

DEPARTAMENT
INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli nadawania uprawnień do kierowania pojazdami

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

/ - / Tomasz Emiljan

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

/ - / Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

/ - / z up. Wojciech Kutyla

Warszawa, dnia 18.09.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć	4
Wprowadzenie	5
1. Założenia kontroli	8
2. Podsumowanie wyników kontroli	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Informacje szczegółowe	20
3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	20
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Nadzór starostów w zakresie prowadzenia szkoleń przez OSK.....	22
3.2.2. Nadzór marszałków województw nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych przez WORD	31
3.2.3. Nadzór marszałków województw nad badaniami lekarskimi i psychologicznymi oraz wydawaniem orzeczeń.....	35
3.2.4. Rejestry i ewidencje przedsiębiorców i osób związanych ze szkoleniem i egzaminowaniem kierowców.....	37
3.2.5. Spełnianie wymagań oraz przeprowadzanie egzaminów państwowych przez WORD.....	41
3.2.6. Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzór nad kierującym w zakresie spełniania wymagań określonych dla posiadania prawa jazdy.....	46
4. Informacje dodatkowe	55
4.1. Przygotowanie kontroli.....	55
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	55
5. Załączniki	58
5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	58
5.2. Informacje dotyczące uzyskania prawa jazdy w wybranych krajach UE i zdawalności egzaminów praktycznych.....	59
5.3. Wyniki ankiety dotyczącej przygotowania do egzaminu państwowego na prawo jazdy przez ośrodki szkolenia kierowców (OSK) oraz przeprowadzania tego egzaminu przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (WORD).....	60
5.4. Źródła dodatkowych danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji	66
5.5. Przyczyny przerwania egzaminu praktycznego w ruchu miejskim	66
5.6. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	67
5.7. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli	68

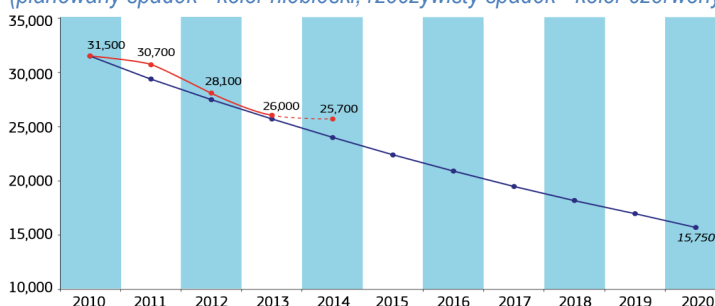
Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

CEK	- centralna ewidencja kierowców
ITS	- Instytut Transportu Samochodowego
KGP, KMP, KSP	- Komenda Główna Policji, Komenda Miejska Policji, Komenda Stołeczna Policji
KRBRD	- Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
nadzór nad kierującym	- działania podejmowane przez starostę (w zakresie spełniania wymagań określonych dla uzyskania i dysponowania dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem lub tramwajem) oraz Policję (w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego)
OSK	- ośrodek szkolenia kierowców
profil kandydata na kierowcę (PKK)	- zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami generowany, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym
PWPW	- Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.
rozporządzenie w sprawie CEK	- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. Nr 92, poz. 1028 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie egzaminowania	- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie kontroli OSK	- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 84)
rozporządzenie w sprawie kontroli WORD	- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (Dz. U. poz. 75)
rozporządzenie w sprawie szkolenia	- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019)
starostwa	starostwa i urzędy miast na prawach powiatu
SP	- Starostwo Powiatowe
UM	- Urząd Miasta
ustawa o kierujących	- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r. poz. 155)
ustawa o NIK	- ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096)
ustawa o ograniczeniu działalności gospodarczej	- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.)
ustawa Prawo ord	- ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.)
warsztaty doskonalenia zawodowego egzaminatorów	- obowiązkowe, organizowane przez dyrektorów WORD, coroczne trzydniowe warsztaty dla egzaminatorów
warsztaty doskonalenia zawodowego instruktorów i wykładowców	- obowiązkowe, organizowane przez OSK, coroczne 3-dniowe warsztaty dla instruktorów i wykładowców nauki jazdy
WOMP	- Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy
WORD	- Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego zależy od kilku czynników: inżynierii drogowej, edukacji, egzekwowania prawa oraz ratownictwa. Choć w Polsce sytuacja na drogach stopniowo poprawia się, m.in. w związku z modernizacją sieci drogowej, to jednak postęp ten jest zbyt wolny w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. Polska wstępując do UE zobowiązała się do realizacji polityki unijnej również w zakresie bezpieczeństwa drogowego. Wspólnym celem tej polityki do roku 2020 jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w stosunku do 2010 r. Dla Polski oznacza to nie więcej niż 2 000 zabitych w 2020 r. W ogłoszonym w 2013 r. Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD), na lata 2013-2020 wskazano kolejny cel: nie więcej niż 6 900 ofiar ciężko rannych. Niestety, pierwszy rok wdrażania tego Programu nie przyniósł oczekiwanych rezultatów – liczba zabitych była o 5% wyższa od zakładanej, a liczba ciężko rannych aż o 18%¹. Również ostatni Raport Komisji Europejskiej w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Unii europejskiej nie napawa optymizmem, ponieważ w 2014 r. nastąpiło wyraźne wyhamowanie corocznego spadku liczby ofiar wypadków na drogach UE z ponad 2 tys. rocznie w latach 2011-2013 do 300 osób w 2014 r.

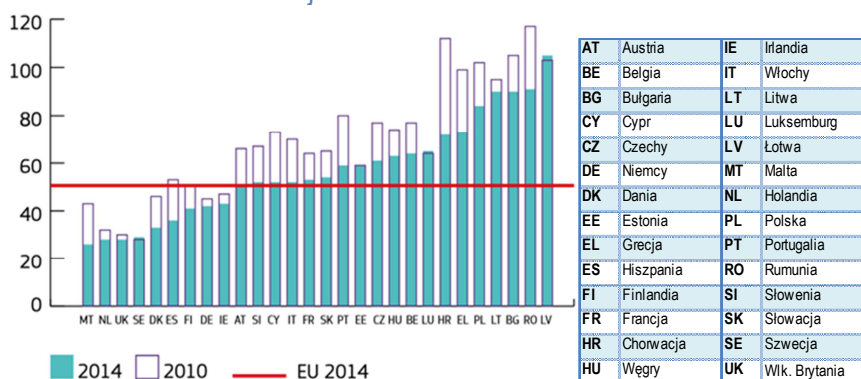
Wykres nr 1 Spadek liczby ofiar wypadków drogowych w UE
(planowany spadek - kolor niebieski, rzeczywisty spadek - kolor czerwony)



Źródło: Raport Komisji Europejskiej Road Safety in the European Union, March 2015.

Niestety, pomimo podejmowanych w ostatnich latach w Polsce wielu działań dla poprawy stanu bezpieczeństwa drogowego, Polska nadal znajduje się czołówce krajów UE z najwyższym wskaźnikiem śmiertelności w wypadkach drogowych. W całej UE w 2014 r. ginęło średnio 51 osób na milion mieszkańców, natomiast w tym czasie w Polsce o 65% więcej (84 osoby). Gorzej było tylko na Łotwie (105), w Rumunii (91), w Bułgarii i na Litwie (po 90).

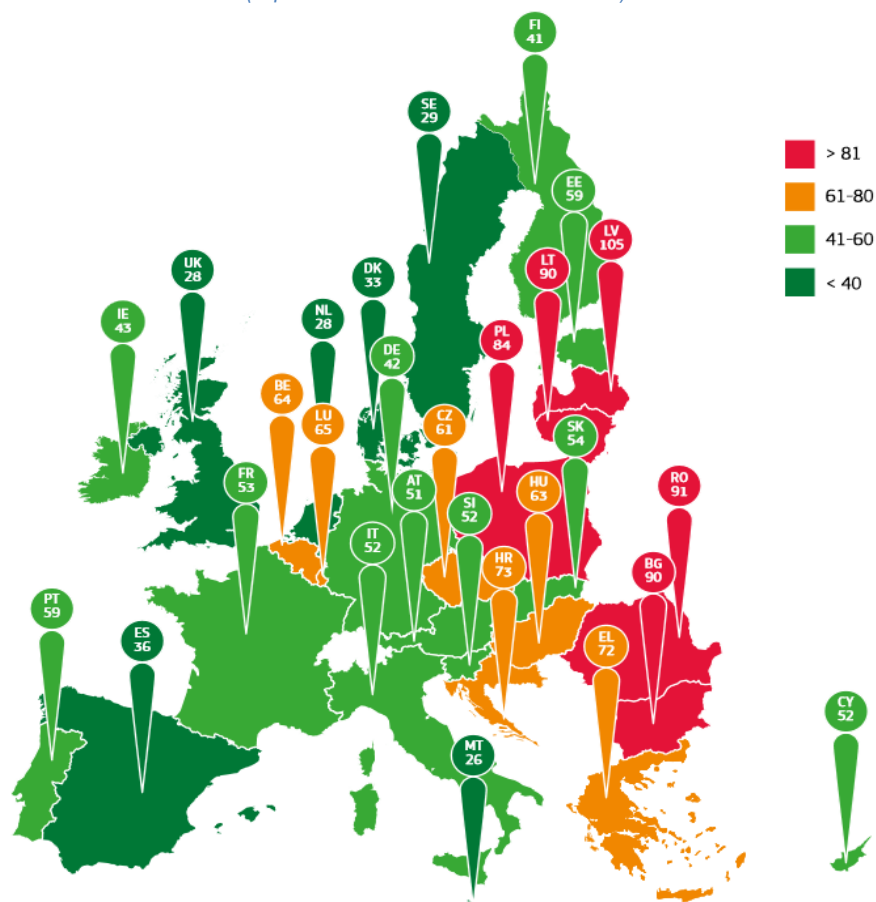
Wykres nr 2 Średnia liczba ofiar w krajach UE na milion mieszkańców w 2010 r. i w 2014 r.



Źródło: Raport Komisji Europejskiej Road Safety in the European Union, March 2015.

¹ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz działania realizowane w tym zakresie - Raport KRBRD, 2014 r.

Średnia liczba ofiar wypadków drogowych w krajach UE (w przeliczeniu na milion mieszkańców)



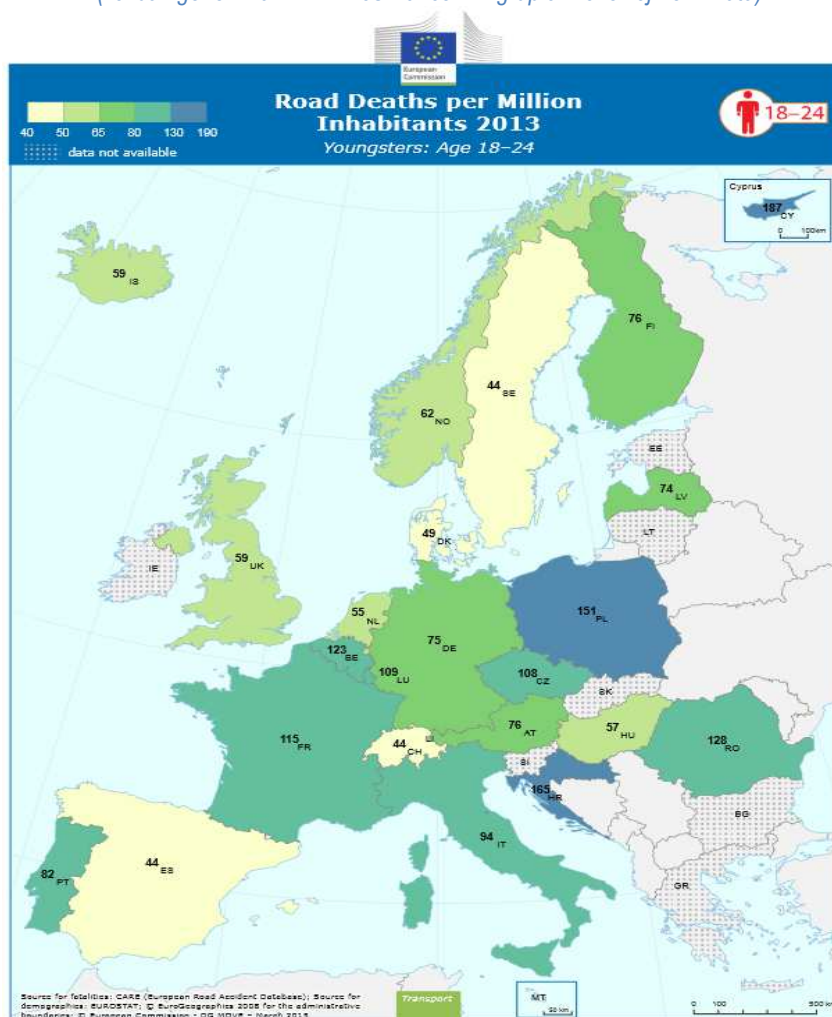
Źródło: Raport Komisji Europejskiej *Road Safety in the European Union*, March 2015.

W krajach rozwiniętych wypadki drogowe są główną przyczyną śmierci osób w grupie wiekowej od 15 do 24 lat. W skład tej grupy wchodzi większość początkujących kierowców. Dokonywane w Polsce w ostatnich kilkunastu latach – w celu poprawy tego stanu – zmiany w szkoleniu jak i egzaminowaniu kandydatów na kierowców, nie przyniosły zakładanych efektów. Szkolenie i zdanie egzaminu nadal nie przyucza do bezpiecznego i sprawnego uczestnictwa w ruchu drogowym, a zwłaszcza radzenia sobie w trudnych sytuacjach na drogach (szczególnie szybkiego ruchu). Niedoświadczeni kierowcy stanowią zagrożenie nie tylko dla siebie, lecz także dla innych uczestników ruchu drogowego. Chociaż uzyskanie prawa jazdy w Polsce jest wciąż znacznie trudniejsze niż w pozostałych krajach UE², rygorystyka egzaminów nie przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa na naszych drogach. Młodzi kierowcy są w Polsce sprawcami co piątego wypadku drogowego. O nieskuteczności polskiego systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami świadczą główne przyczyny wypadków powodowanych przez młodych wiekiem (do 24 lat) i stażem (do 2 lat) kierowców: nadmierna prędkość, nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu oraz nieprawidłowe zachowania wobec pieszego.

Według opublikowanego w marcu 2015 r. Raportu o stanie bezpieczeństwa na drogach UE w Polsce liczba zgonów w wypadkach drogowych na jeden milion mieszkańców w grupie wiekowej 18-24 lata jest ponad trzykrotnie wyższa niż w pozostałych krajach UE, a Polska (po Chorwacji) zajmuje czołowe miejsce z najwyższym wskaźnikiem zabitych.

² Zdawalność egzaminów na prawo jazdy jest w Polsce niska, przeciętnie wynosi niewiele ponad połowę zdawalności w innych państwach, takich jak Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja czy Niemcy. Por. Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, analiza FOR nr 15/2013 z dnia 23 października 2013 r.

Wypadki drogowe w UE (liczba zgonów na 1 mln mieszkańców w grupie wiekowej 18-24 lata)



Źródło: Raport Komisji Europejskiej *Road Safety in the European Union, March 2015.*

Z dniem 19 stycznia 2013 r. zaczęły obowiązywać kolejne zmiany przepisów w powyższym zakresie. Najistotniejsze to: podniesienie kwalifikacji wymaganych od instruktorów nauki jazdy i egzaminatorów, zmiana wymagań w stosunku do ośrodków szkolenia kierowców oraz nałożenie na nie obowiązku przekazywania staroście szczegółowych informacji o prowadzonych kursach, sprecyzowanie uprawnień i obowiązków starosty w zakresie sprawowania nadzoru nad szkoleniem oraz odpowiednio marszałków województw nad egzaminowaniem, określenie jednostek i służb zobowiązanych do współpracy ze starostą i marszałkiem województwa, wprowadzenie nadzoru wojewody nad wykonywaniem przez starostów zadań związanych ze szkoleniem. Wprowadzono nowy system przeprowadzania egzaminów, w tym m.in. zwiększono ok. dziesięciokrotnie liczbę pytań egzaminacyjnych, wprowadzono nowe kategorie i wzór prawa jazdy oraz elektroniczny obieg dokumentów w procesie wydawania uprawnień. Od 2016 r. przewidziano m.in. wprowadzenie okresu próbnego, a także rozszerzenie danych przetwarzanych przez CEK.

Zmiany te były przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej. Świadczy o tym m.in. treść skarg i sugestii, które napływały do Najwyższej Izby Kontroli, również w związku z poważnymi w skutkach wypadkami drogowymi. Stanowiły one istotną przesłankę w podjęciu przez NIK decyzji o przeprowadzeniu niniejszej kontroli.

1. Założenia kontroli

Dane identyfikacyjne kontroli

Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami (P/14/033).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działalności w latach 2013-2014 (I półrocze) organów administracji samorządowej – starostów i marszałków województw, a także wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w zakresie szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania im uprawnień do kierowania pojazdami.

W szczególności, ocenie poddano działalność wymienionych podmiotów w zakresie:

- a) przygotowania kadrowego, organizacyjnego i technicznego wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego do egzaminowania oraz rzetelności przeprowadzania egzaminów państwowych,
- b) w przypadku samorządów powiatowych:
 - sprawowania nadzoru nad szkoleniem prowadzonym przez ośrodki szkolenia kierowców,
 - prowadzenia rejestrów i ewidencji związanych ze szkoleniem, w tym prawidłowości ich przekształcenia, w związku z wejściem w życie ustawy o kierujących,
 - wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz sprawowania nadzoru nad kierującym,
- c) w przypadku samorządów województw:
 - sprawowania nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego,
 - prowadzenia odpowiednich rejestrów i ewidencji związanych ze szkoleniem i egzaminowaniem, w tym prawidłowości ich przekształcenia,
 - sprawowania nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i przeprowadzaniem badań psychologicznych oraz wydawaniem odpowiednich orzeczeń.

Organizacja kontroli

Kontrola przeprowadzona została pod względem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³ (w czterech urzędach marszałkowskich, w dziesięciu starostwach powiatowych i urzędach miast oraz siedmiu wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego).

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie⁴ ocenia funkcjonowanie systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami, w tym jakość działań prowadzonych w obszarze szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

Nalożone na starostów i marszałków województw ustawowe obowiązki w zakresie szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania im uprawnień do kierowania pojazdami wykonywane były nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa⁵. Ocena ta dotyczy przede wszystkim wykonywania przez starostów nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi ośrodki szkolenia kierowców, zatrudnionymi w OSK instruktorami oraz nadzoru nad kierującym w zakresie spełniania wymagań określonych dla posiadania prawa jazdy. Starostwa powszechnie nie były przygotowane do wywiązywania się z nałożonych na nie ustawowych zadań, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kadrowym. Praktycznie nie funkcjonował system nadzoru i kontroli. Nie wykorzystywano w należyтым stopniu podstawowych instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych, w tym wprowadzonych ustawą o kierujących. Nieprawidłowo wykonywano obowiązki z zakresu przeprowadzania okresowych kontroli w OSK, a także przesyłania wymaganych danych do centralnej ewidencji kierowców.

Wskutek stwierdzonych zaniechań, w OSK byli zatrudnieni instruktorzy, którzy nie dopełnili podstawowych obowiązków, głównie związanych z potwierdzeniem spełnienia przez nich nowych wymagań dotyczących stanu zdrowia oraz odbyciem obowiązkowych okresowych warsztatów doskonalenia zawodowego. Decyzje administracyjne wobec kierujących stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, m.in w sprawie zatrzymania lub cofnięcia uprawnień, wydawane były w sposób opieszawy, nawet po upływie roku od wystąpienia przesłanek do podjęcia czynności w tym zakresie.

Nieprawidłowo realizowane były również zadania przez skontrolowane samorządy województw. Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, a także wykonywaniem badań lekarskich i psychologicznych oraz wydawaniem stosownych orzeczeń sprawowany był nierzetelnie. W co drugim urzędzie ujawniono przypadki nieuprawnionego przekazania podmiotom zewnętrznym zadań, należących do wyłącznej kompetencji marszałka województwa.

Nieprawidłowości w procesie przeprowadzania egzaminów państwowych miały również miejsce w skontrolowanych wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego⁶. Polegały one przede wszystkim na niezapewnieniu bezstronności w procesie egzaminowania.

NIK negatywnie ocenia również zakup przez blisko 70% wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego systemu teleinformatycznego, który nie spełniał kryterium integracji z systemem teleinformatycznym starostw, co skutkowało brakiem możliwości pobierania, obsługi i aktualizowania Profilu Kandydata na Kierowcę (PKK), warunkującego uzyskanie lub odzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Spośród 14 skontrolowanych samorządów wojewódzkich i powiatowych, nieprawidłowości – w zróżnicowanym zakresie – stwierdzono w każdej jednostce. Z tej liczby połowa otrzymała oceny negatywne, zaś pozostałe pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Żadna z jednostek nie została oceniona pozytywnie.

⁶ Na siedem skontrolowanych ośrodków egzaminowania, trzy oceniono pozytywnie. Pozostałe uzyskały oceny pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Nadzór starostów nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców (OSK) był nierzetelny i nieskuteczny. Kontrolą kompleksową, co najmniej raz w roku, nie obejmowano wszystkich OSK bądź przeprowadzone kontrole nie obejmowały wymaganego zakresu. Nierzetelnie dokumentowano wyniki kontroli. Protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, a w aktach kontroli, poza protokołem, na ogół brak było dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, przede wszystkim protokołów oględzin. Powszechnie nie korzystano z możliwości wykorzystania do sprawowania nadzoru wyników zdawalności egzaminów. Pomimo że skontrolowane jednostki dysponowały tymi informacjami, nie przeprowadzały dodatkowych kontroli doraźnych w celu ustalenia przyczyn niskiej zdawalności osób szkolonych przez wybranych instruktorów, a także nie podejmowały prób wyjaśnienia przyczyn znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności osób szkolonych przez poszczególne OSK (str. 22-24).

2. Większość (80%) skontrolowanych starostw nie podejmowała kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, ponieważ nie nawiązała w tym celu (wobec braku uprawnień do zatrzymywania pojazdów szkoleniowych na drodze publicznej), na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących, współpracy z Policją. W 90% skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kontroli prawidłowości przeprowadzania przez OSK egzaminów wewnętrznych (str. 27-29).

3. W co trzeciej jednostce pracownicy starostw z naruszeniem prawa wykonywali czynności dotyczące realizacji wyników przeprowadzonych przez starostwa kontroli. Skontrolowanym przedsiębiorcom nie przekazywano niezwłocznie, pomimo obowiązku określonego w § 14 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, zaleceń pokontrolnych. W żadnej ze skontrolowanych jednostek, pomimo nagminnego stwierdzania rażących naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK, nie wydano (na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących) decyzji administracyjnej o zakazie wykonywania tej działalności i nie skreślono przedsiębiorcy z właściwego rejestru (str. 24-27).

4. We wszystkich skontrolowanych starostwach nie opracowano procedur bieżącego nadzoru w zakresie upływu terminu ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do wykonywania czynności instruktora, terminowego złożenia zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo instruktorów w warsztatach doskonalenia zawodowego, a także w zakresie upływu terminu ważności wydanej legitymacji instruktora, co należy uznać za działanie nierzetelne. W konsekwencji nie podejmowano niezwłocznie działań w celu wykreślenia z ewidencji osób, które nie spełniały wymagań (str. 29-30).

5. Chociaż skontrolowane starostwa nie były przygotowane i nie radziły sobie ze sprawowaniem nadzoru nad OSK, w żadnym przypadku nie skorzystały z przewidzianej w art. 43 ust. 3 ustawy o kierujących możliwości podjęcia współpracy w zakresie pomocy merytorycznej z WORD (na podstawie porozumienia z dyrektorami WORD). Mimo blisko dwuletniego okresu *vacatio legis* ustawy o kierujących, ze znacznymi opóźnieniami dostosowano regulacje wewnętrzne do przepisów tej ustawy, a zmiany w regulaminach, zakresach czynności i procedurach wewnętrznych wprowadzono dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK (str. 29).

6. Nadzór ze strony marszałków województw nad działalnością wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego był nieskuteczny. Kontrole ośrodków prowadzone były w sposób nierzetelny - nie obejmowały wymaganego zakresu, a prowadzone czynności dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD. Postępowania w sprawie wydania decyzji dotyczącej skreślenia z ewidencji egzaminatora niespełniającego wymagań prowadzone były w sposób przewlekły. Chociaż co czwarta skarga dotycząca przebiegu egzaminu została uznana za zasadną, tylko w co drugim urzędzie przeprowadzono dodatkowe kontrole doraźne (str. 31-34).

7. W trzech z czterech skontrolowanych urzędach marszałkowskich wystąpiły poważne nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich oraz przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu i wydawaniem orzeczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych. Co drugi skontrolowany marszałek województwa w sposób nieuprawniony przekazał swoje ustawowe kompetencje wynikające z art. 80 ust. 2 pkt 1 oraz z art. 88 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących, wojewódzkim ośrodkom medycyny pracy (WOMP), przy czym nie egzekwowano od WOMP obowiązku przekazywania wyników kontroli, a nadzór nad wykonywaniem zleconych zadań ograniczał się wyłącznie do akceptowania faktur oraz sprawozdań (str. 35-37).

8. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego dysponowały na ogół niezbędnymi warunkami technicznymi do egzaminowania kandydatów. Jednak w blisko połowie WORD występowały nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu: wyłączenia placów manewrowych z ruchu dla pojazdów innych niż egzaminacyjne oraz ich odgrodzenia od pozostałej części ośrodka egzaminowania; wymaganej nawierzchni; urządzeń do pomiaru wymaganej minimalnej prędkości, a także wyznaczenia w sposób jednoznaczny i zgodny z wymaganiami określonymi w § 29 rozporządzenia w sprawie egzaminowania stanowisk umożliwiających wykonanie każdego z zadań egzaminacyjnych (str. 41-42).

9. W dwóch skontrolowanych WORD (w skali kraju łącznie w 34 z 49 istniejących WORD) zakupiono system teleinformatyczny, który nie spełniał kryterium zapewnienia integracji z systemem teleinformatycznym starostw. Wskutek wyboru tego systemu, ośrodki egzaminowania przez ponad półtora miesiąca, tj. do czasu wprowadzenia tzw. trybu awaryjnego, nie mogły prowadzić działalności egzaminacyjnej, ponieważ pozbawione były możliwości pobierania, obsługi i aktualizowania Profilu Kandydata na Kierowcę (PKK), co po 19 stycznia 2013 r. było warunkiem uzyskania lub odzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Stosowanie trybu awaryjnego wydłużało procedury wydawania uprawnień kierowcom. Do czasu zmiany systemu, przez ponad dwa lata, w trybie awaryjnym załatwiono ponad 90 tys. PKK (str. 42-43).

10. W ponad połowie skontrolowanych WORD (57,1%) nie zapewniono bezstronności w procesie egzaminowania. Egzaminy przeprowadzali egzaminatorzy nadzorujący, a nawet dyrektor WORD, co pozostawało w kolizji z ich obowiązkami z zakresu nadzoru nad egzaminowaniem i procedurami odwoławczymi w przypadku skarg składanych przez osoby egzaminowane. Nie egzekwowano od egzaminatorów, stosownie do przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, składania wymaganych oświadczeń majątkowych. Egzaminy przeprowadzali egzaminatorzy, którzy nie spełniali wymagań dotyczących posiadania odpowiednich orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora (str. 44-45).

11. Chociaż kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego podlegali kierujący, którzy w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego przekroczyli 24 punkty karne, w żadnym ze skontrolowanych starostw decyzje o skierowaniu kierowcy na egzamin nie zostały wydane niezwłocznie. Na wnioski komendantów wojewódzkich Policji reagowano w sposób opieszwały, występowały przypadki wielomiesięcznych (do 10 miesięcy) opóźnień, a w trzech starostwach, w przypadku co czwartego wniosku Policji, w ogóle nie zostały wydane decyzje administracyjne w sprawie kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji (str. 46-47).

12. Pomimo że dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego koniecznym jest niezwłoczne kierowanie na badania psychologiczne osób, które m.in. kierowały pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu, przekroczyły liczbę 24 punktów karnych otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego, uczestniczyły w wypadku drogowym, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała poważnych obrażeń, w 60% skontrolowanych

starostw co piąta decyzja o skierowaniu tych osób na badania psychologiczne nie została wydana niezwłocznie, a decyzje wydawano nawet po upływie 80 dni. Analogiczne nieprawidłowości występowały w zakresie wydawania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie. W 60% skontrolowanych starostw co trzecia decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w związku z nieprzedstawieniem w wyznaczonym terminie orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych nie została wydana niezwłocznie, a decyzje wydano nawet po upływie od pięciu do 13 miesięcy od wyznaczonego terminu przedłożenia orzeczenia (str. 48).

13. W większości skontrolowanych starostw (80%) nie cofano niezwłocznie uprawnień do kierowania pojazdami w przypadkach niezgłoszenia się kierującego we wskazanym terminie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego oraz po otrzymaniu orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów bądź orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego o istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych lub odpowiednio psychologicznych do kierowania pojazdem. Decyzje były wydawane w sposób opieszwały, nawet w odniesieniu do przesłanych prawomocnych wyroków dotyczących orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów (str. 48-51).

14. Pomimo że przepisy rozporządzenia w sprawie CEK zobowiązywały starostów do niezwłocznego przekazywania do ewidencji w określonym zakresie i terminach danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami lub zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, w 90% starostw nie wdrożono rozwiązań organizacyjnych, zapewniających terminową realizację tego obowiązku. Wskutek powyższego, centralna ewidencja kierowców zawierała niepełne i nierzetelne dane, a organy kontroli pozbawione były możliwości niezwłocznego dostępu do aktualnych informacji o osobach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (str. 51-52).

15. Skontrolowane starostwa powszechnie nie wykorzystywały możliwości bezpłatnego dostępu do informacji o kierującym zgromadzonych w CEK, które mogłyby być wykorzystywane przede wszystkim w celu weryfikacji składanych – pod rygorem odpowiedzialności karnej – oświadczeń o zagubieniu prawa jazdy. Stwierdzono, że miały miejsce przypadki poświadczania nieprawdy w składanych oświadczeniach o zagubieniu prawa jazdy. Brak skutecznych działań weryfikujących ze strony organów wydających wtórnikami tych dokumentów, które wyłącznie poprzestawały na przyjmowaniu oświadczeń o zagubieniu prawa jazdy, sprzyjał bezkarności osób, którym prawo jazdy, z różnych przyczyn, zostało zatrzymane (str. 53-54).

16. W większości skontrolowanych starostw (90%) oraz urzędów marszałkowskich (75%) obowiązki określone w art. 128 i art. 130 ustawy o kierujących, dotyczące przekształcenia prowadzonych na podstawie ustawy Prawo ord rejestrów: lekarzy, przedsiębiorców prowadzących OSK i prowadzących pracownie psychologiczne, a także ewidencji lekarzy, instruktorów i psychologów, w rejestry i ewidencje określone przepisami ustawy o kierujących zrealizowano w sposób nierzetelny. Nieprawidłowości dotyczyły głównie niepodjęcia określonych czynności zapewniających zaktualizowanie prowadzonej dokumentacji, a także niewszczęcia postępowań skutkujących wykreśleniem z właściwych rejestrów i ewidencji osób lub przedsiębiorców, którzy w określonym terminie i zakresie nie przedłożyli wymaganych danych (str. 37-40).

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Szkolenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców w obecnym kształcie organizacyjnym nie przygotowuje do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Wyniki kontroli wskazują, że na niezadowalający poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce wpływa nieskuteczny system szkolenia kierowców. W wyniku nieprawidłowości w realizacji zadań ustawowych przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, nie zostały wdrożone najistotniejsze narzędzia, które zgodnie z założeniami ustawy o kierujących miały zapewnić poprawę bezpieczeństwa ruchu

drogowego, poprzez podniesienie kwalifikacji kierujących pojazdami oraz zminimalizowanie negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień przez kierujących. O braku przygotowania do uczestnictwa w ruchu drogowym świadczą dane o wypadkach powodowanych przez młodych stażem kierowców. Sprawcami ponad 21% wypadków byli kierowcy w wieku 18-24 lata, a głównymi ich przyczynami było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu oraz nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego⁷.

Wprowadzony ustawą o kierujących nowy system przygotowania kandydatów na kierowców (przepisy ustawy w większości weszły w życie z dniem 19 stycznia 2013 r.) nadal tylko częściowo realizuje postawione przed nim zadania. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że wciąż stosunkowo łatwo dopuszcza on do przystąpienia do egzaminu państwowego osoby, które nie nabyły wystarczających umiejętności niezbędnych dla prawidłowego, niestwarzającego zagrożeń, uczestnictwa w ruchu drogowym. Świadczą o tym przyczyny przerwania i niezaliczenia egzaminów państwowych w związku z popełnianymi przez zdających błędami, niska zdawalność egzaminów państwowych, a także fakt, że większość osób które nie mogły sobie poradzić podczas egzaminu państwowego, uzyskiwała w OSK pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego. W kontrolowanym okresie egzamin praktyczny przerwano w ponad 200 tys. przypadków w wyniku spowodowania sytuacji niebezpiecznych, z czego w około 60% podczas egzaminu w ruchu drogowym⁸. Przyczyny przerwania egzaminu w ruchu miejskim przedstawiono w zał. nr 5.5.

Należy podkreślić, że na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2006 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie funkcjonowania transportu lądowego w Polsce. W punkcie 6 tej Uchwały Sejm RP zwrócił uwagę, że priorytetowym obowiązkiem Rządu RP oraz instytucji państwowych i samorządowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie transportu, jest podjęcie niezbędnych działań prawnych, organizacyjnych i regulacyjnych, które w możliwie krótkim czasie skutkować będą poprawą bezpieczeństwa komunikacyjnego. Po upływie ponad dziewięciu lat okazało się, że podejmowane w tym zakresie działania są nadal niewystarczające, o czym świadczy utrzymujący się wysoki poziom zagrożenia wypadkami drogowymi.

Biorąc pod uwagę niskie – w porównaniu z innymi krajami UE – tempo poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez Rząd RP kolejnych działań zmierzających do wypełnienia do 2020 r. zobowiązań przyjętej polityki unijnej, a także celów określonych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 (w 2020 r. nie więcej niż 2000 zabitych oraz nie więcej niż 6 900 ofiar ciężko rannych).

W ocenie NIK, jednym z tych działań powinno być dołożenie wszelkich starań, aby z dniem 4 stycznia 2016 r.⁹ zaczęło ostatecznie funkcjonować najważniejsze narzędzie¹⁰ przewidziane

⁷ Kierowcy w wieku 18-24 lata w 2013 r. byli sprawcami 6 233 wypadków (21,2% wypadków powstałych z winy kierujących), zginęły w nich 584 osoby, a 8 430 zostało rannych. Przyczyną 42,5% wypadków, które spowodowali było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, a o ich ciężkości świadczy 62% zabitych w wypadkach przez nich spowodowanych (Komenda Główna Policji, Wypadki Drogowe w Polsce w 2013 r.).

⁸ Np. z powodu zachowań zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu uczestników ruchu drogowego, nieustąpienia pierwszeństwa przejazdu oraz pieszemu, niezastosowania się do znaków drogowych, w tym stop i sygnalizacji świetlnej.

⁹ Pierwotny termin wejścia w życie przepisów dotyczących obowiązku przetwarzania przez administratora centralnej ewidencji kierowców, danych dotyczących m.in. ośrodków szkolenia kierowców, ośrodków egzaminacyjnych, instruktorów, wykładowców, egzaminatorów, lekarzy, psychologów, które mają być skorelowane z danymi osób popełniających naruszenia, a następnie ich przekazywania organom nadzorującym przebieg szkolenia i egzaminowania, został wyznaczony, stosownie do postanowień art. 139 pkt 3 ustawy o kierujących, na dzień 19 stycznia 2013 r. Zmiana art. 139 pkt 3 powołanej ustawy, skutkująca przesunięciem ww. terminu na 4 stycznia 2016 r., została wprowadzona przez art. 1 pkt 8 ustawy z 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2013 r., poz. 82).

¹⁰ Z dniem 4 stycznia 2016 r. nastąpi rozszerzenie zakresu danych przetwarzanych przez centralną ewidencję kierowców. Dane będą przekazywane w drodze teletransmisji przez organy wskazane w ustawie. Wśród nich znajdują się dane ośrodków szkolenia kierowców oraz instruktorów. Będą one skorelowane z danymi kierowców (dotyczyć to będzie między innymi wypadkowości i naruszeń przepisów), którzy ukończyli w tych ośrodkach szkolenie. W ten sposób starosta/marszałek województwa będzie mógł w prowadzonej przez siebie analizie statystycznej uwzględnić "wyniki pracy" nadzorowanych jednostek, w tym

w nowym systemie szkolenia i egzaminowania pozwalające na trafne typowanie przez starostów/marszałków województw tych OSK/WORD, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działalności. Bez skutecznego wdrożenia obowiązku przetwarzania przez administratora centralnej ewidencji kierowców informacji określonych w art. 100b ustawy Prawo o ruchu drogowym¹¹, organy nadzoru pozbawione będą możliwości oceny wyników pracy poszczególnych ośrodków szkolenia, jak również zatrudnionych w nich instruktorów i wykładowców.

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, konieczne jest również dokonanie przeglądu systemu szkolenia i egzaminowania, w szczególności pod względem liczby ośrodków szkolenia kandydatów na kierowców i kierowców oraz jakości świadczonych przez ośrodki usług, zasadności tworzenia kolejnych ośrodków egzaminowania, posiadania przez miasta, w których utworzono ośrodki egzaminowania odpowiednich rozwiązań komunikacyjnych pozwalających na wykonanie wymaganych zadań egzaminacyjnych, kwalifikacji kadry szkoleniowo-egzaminacyjnej, a także możliwości skutecznego sprawowania przez państwo kontroli nad efektywnością i jakością obowiązującego w Polsce systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami.

Warunkiem przeprowadzenia egzaminu państwowego na prawo jazdy jest posiadanie przez miasto odpowiedniego układu komunikacyjnego zapewniającego wykonanie wszystkich zadań egzaminacyjnych realizowanych podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy. Są one szczegółowo określone przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w załączniku nr 2 do rozporządzenia z dnia 13 lipca 2012 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. Ponadto, część praktyczna egzaminu powinna być przeprowadzana w miastach, w których możliwe jest dobranie tras przejazdu w trakcie egzaminu państwowego w taki sposób, aby natężenie ruchu w godzinach szczytu¹² nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu (warunek ten nie dotyczy egzaminów państwowych prowadzonych w zakresie prawa jazdy kategorii AM i T).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że przy zmniejszającej się corocznie liczbie osób przystępujących do egzaminu na prawo jazdy, a także trudnościach dyrektorów WORD w zapewnieniu pracy dotychczas zatrudnionym egzaminatorom, tworzone są przez sejmiki województw kolejne oddziały terenowe ośrodków egzaminowania (np. w Łukowie, Kozienicach Zwoleniu, Nowym Targu), w których nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów w pełnym zakresie określonym w rozporządzeniu w sprawie egzaminowania. Egzaminy w takich ośrodkach przeprowadzane były np. z pominięciem sprawdzenia u zdającego umiejętności niezbędnych do prawidłowego wykonania niektórych zadań egzaminacyjnych, np.: przejazd-wjazd i zjazd przez skrzyżowanie dwupoziomowe¹³ (dotyczy np. egzaminów przeprowadzanych przez ośrodki egzaminacyjne w miejscowościach Ciechanów, Kozienice, Łuków, Ostrołęka, Siedlce i Zwoleń, w których nie ma takich skrzyżowań) lub przejazd przez torowisko tramwajowe¹⁴.

Jedną z przyczyn opisanego wyżej stanu jest to, że w Tabeli Nr 7 zał. Nr 2 do rozporządzenia w sprawie egzaminowania zawarto uwagi stanowiące, że część zadań egzaminacyjnych może

poszczególnych instruktorów/egzaminatorów, typując te jednostki, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działalności.

¹¹ W brzmieniu ustalonym przez art. 125 pkt 10 lit. d) ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 155), który wejdzie w życie z dniem 4 stycznia 2016 r.

¹² Na elementach drogi określonych w tabeli nr 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie egzaminowania.

¹³ Zadanie egzaminacyjne wymienione w poz. 9, tabeli nr 7 załącznika nr 2.

¹⁴ Zadanie egzaminacyjne wymienione w poz. 13, tabeli nr 7 załącznika nr 2. Na terenie 46 miast, w których utworzono ośrodki egzaminowania (63 % wszystkich WORD) nie ma komunikacji tramwajowej.

nie być wykonywania, gdy w bliskiej odległości ośrodka egzaminowania brak jest odpowiedniej infrastruktury¹⁵.

W ocenie NIK, umożliwienie przystępowania do egzaminów w małych miejscowościach, o niewielkim natężeniu ruchu i uproszczonym układzie komunikacyjnym, po pierwsze, tworzy nierówne warunki do zdania egzaminu poprzez stosowanie niejednorodnych kryteriów wobec zdających (w ośrodkach funkcjonujących w mniejszych miejscowościach wykonanie zadań egzaminacyjnych staje się łatwiejsze), a po drugie, sprzyja nierzetelnemu przygotowaniu kandydatów na kierowców przez ośrodki szkolenia. Ponadto, tworzenie kolejnych ośrodków egzaminowania, przy odnotowywanej zmniejszającej się liczbie zdających, wpływa negatywnie na rentowność ośrodków już istniejących i nie stanowi gwarancji uzyskania samofinansowania nowo powstałych oddziałów terenowych. Sytuacja ta, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stanowi pokusę do uzyskania przez ośrodki egzaminowania dodatkowych dochodów z egzaminów poprawkowych.

W związku z przeprowadzoną kontrolą do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wnioski mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie procesu szkolenia i nadawania uprawnień kierującym. Wnioski te zostały przedstawione w punkcie 4.2. Informacji: „Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli” (str. 54-56).

Ze względu na wagę i znaczenie nieprawidłowości ujawnionych w działalności poszczególnych jednostek, konieczne jest również – w świetle ustaleń kontroli – podjęcie rozwiązań systemowych.

A) W sferze organizacyjnej Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

do Prezesa Rady Ministrów

o zapewnienie, w szczególności przez działania nadzorcze wojewodów, w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów terytorialnych¹⁶, a także ustawę o kierujących pojazdami¹⁷, wykonywania rzetelnego nadzoru: przez starostów – nad ośrodkami szkolenia kierowców, a przez marszałków województw – nad działalnością ośrodków egzaminujących kandydatów na kierowców.

Z ustaleń kontroli wynika, że starostowie i marszałkowie województw nie przykładają należytej wagi do problematyki szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

do starostów i marszałków województw

a) uwzględniając fakt, iż obowiązujące od 19 stycznia 2013 r. nowe zasady szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami nie wpłynęły w zasadniczy sposób na poprawę jakości szkolenia i przygotowania kandydatów na kierowców do uczestnictwa w ruchu na drogach publicznych oraz nie wyeliminowały negatywnych ocen i opinii o szkoleniu i egzaminowaniu kandydatów na kierowców, **o wykonywanie skutecznego nadzoru: przez starostów – nad działalnością ośrodków szkolenia oraz przez marszałków województw – nad egzaminowaniem w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego.**

¹⁵ Tj.: „Dotyczy miast posiadających przejazd kolejowy, skrzyżowanie dwupoziomowe lub tunel położone w odległości nie większej niż 2,5 km od placu manewrowego ośrodka egzaminowania. Dotyczy miast z komunikacją tramwajową.”

¹⁶ Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 78 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁷ Wojewoda sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez starostów i marszałków województw zadań z zakresu ustawy o kierujących pojazdami (art. 122).

- b) dla zapewnienia kompletności i poprawności danych zgromadzonych w prowadzonych ewidencjach i rejestrach, a także zapewnienia ciągłości dostępu do tych informacji, **o uporządkowanie tej dokumentacji, w celu realizacji obowiązku przekazania do centralnej ewidencji kierowców tych danych, zgromadzonych do 3 stycznia 2016 r., określonego w art. 138b ustawy o kierujących pojazdami.**

Z ustaleń kontroli wynika, że w związku z wejściem w życie ustawy o kierujących pojazdami, wystąpiły przypadki nierzetelnej realizacji obowiązków określonych w art. 128 i art. 130 tej ustawy, dotyczących przekształcenia rejestrów działalności regulowanej i ewidencji, wymienionych w art. 103 ust. 1, art. 105 ust. 2 pkt 7, art. 110 ust. 1 pkt 10, art. 123, art. 124a ust. 1, art. 124a ust. 9 pkt 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁸, w rejestry i ewidencje, określone przepisami ustawy o kierujących pojazdami.

W przypadku przekształcenia rejestrów lekarzy w ewidencje lekarzy, jedną z przyczyn nieprawidłowości mogło być pominięcie w art. 130 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami, w którym wskazano osoby zobowiązane do przedłożenia aktualnych informacji w zakresie danych umieszczonych w ewidencjach – lekarzy, pomimo wskazania w tym artykule marszałka województwa, jako organu prowadzącego ewidencję lekarzy.

do starostów

- c) **o zapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych dla terminowej realizacji obowiązku przekazywania do centralnej ewidencji kierowców danych o m.in. zatrzymaniu lub cofnięciu dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami, bądź zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.**

Ustalenia kontroli wskazują, że skontrolowane starostwa nie przekazywały do ewidencji w wymaganych terminach¹⁹ ww. informacji.

- d) **o objęcie szczególnym nadzorem realizacji przez instruktorów nauki jazdy obowiązków w zakresie prawidłowości przeprowadzania egzaminów wewnętrznych oraz wystawiania przez nich potwierdzeń posiadania przez osoby szkolone wymaganej wiedzy i umiejętności niezbędnych do przystąpienia do egzaminu państwowego.**

Ustalenia kontroli wskazują na nieprzywiązywanie przez osoby upoważnione przez starostów do przeprowadzenia kontroli ośrodków szkolenia kierowców²⁰ należytej wagi do sprawdzenia rzetelności przeprowadzania przez ośrodki szkolenia egzaminów wewnętrznych²¹, których celem jest zweryfikowanie poziomu wiedzy i umiejętności, osiągniętego przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami, co w kartach przeprowadzonych zajęć potwierdzone jest przez instruktorów nauki jazdy zapisem stwierdzającym, iż osobę szkoloną uważa się za przygotowaną do przystąpienia do egzaminu państwowego. Niskie wskaźniki zdawalności egzaminów państwowych oraz wielokrotne przystępowanie do tych egzaminów

¹⁸ Wymienione przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym dotyczyły kolejno: rejestrów działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, ewidencji instruktorów nauki jazdy, ewidencji egzaminatorów, rejestrów uprawnionych lekarzy, rejestrów działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej, ewidencji uprawnionych psychologów.

¹⁹ Niezwłocznie, nie później niż w ciągu 8 godzin (lub odpowiednio 24 godzin). Terminy przesyłania danych do ewidencji zostały określone w § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. z 2001 r., Nr 92, poz. 1028 ze zm.).

²⁰ Na podstawie art. 44 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami.

²¹ Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami obejmuje m. in. kontrolne sprawdzenie poziomu osiągniętej w trakcie kursu wiedzy i umiejętności, zwane egzaminem wewnętrznym. Przeprowadzenie egzaminu wewnętrznego odbywa się na podstawie przepisów § 18-20 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. z 2012 r., poz. 1019).

przez kandydatów na kierowców nie potwierdzają wyników uzyskiwanych przez te osoby podczas egzaminów wewnętrznych.

- e) w przypadkach trudności organizacyjnych oraz braku wykwalifikowanej kadry, w celu rzetelnego sprawowania nadzoru nad zgodnością prowadzenia szkoleń przez ośrodki szkolenia kierowców z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy, **o podejmowanie współpracy z wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego w zakresie pomocy merytorycznej podczas kontroli działalności ośrodków szkolenia kierowców** (zgodnie z przepisami art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami).

Z ustaleń kontroli wynika, że starostwa, pomimo że nie były przygotowane kadrowo i organizacyjnie do pełnienia nadzoru w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia, a pracownicy, którym powierzono zadania z zakresu nadzoru nad OSK, nie mieli odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego, nie wykorzystywały możliwości zawarcia porozumienia z dyrektorami wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, wynikającej z przepisu art. 43 ust. 3 ww. ustawy.

- f) w celu zapewnienia rzetelnej kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców, **o podejmowanie współpracy w tym zakresie z właściwymi jednostkami Policji** (zgodnie z przepisami art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami).

Pracownicy administracji samorządowej nie mają uprawnień do zatrzymywania i kontroli pojazdów szkoleniowych na drodze publicznej. Dla rzetelnej oceny pracy ośrodków szkolenia kierowców, w tym pozyskania informacji o naruszeniach przepisów związanych ze szkoleniem przewidziano, że kontrola wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców będzie możliwa wyłącznie we współpracy z Policją, posiadającą stosowne uprawnienia do zatrzymywania i kontroli na podstawie przepisów ruchu drogowego. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że starostwa podczas prowadzonych kontroli pomijają ten element szkolenia i nie wykorzystują możliwości określonej w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami.

do marszałków województw

o wyeliminowanie niezgodnych z prawem przypadków powierzenia przypisanego im ustawowo nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich, a także przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu oraz wydawaniem odpowiednich orzeczeń wojewódzkim ośrodkom medycyny pracy.

W wyniku kontroli ustalono przypadki nieuprawnionego przekazania przez marszałków województw ich ustawowych kompetencji wynikających z art. 80 ust. 2 pkt 1 oraz z art. 88 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami.

do zarządów województw

o zwiększenie nadzoru nad gospodarką finansową wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego²², poprzez przeprowadzanie analiz i kontroli celowości budżetów po stronie przychodów i wydatków, w tym przede wszystkim środków pozyskiwanych z egzaminów poprawkowych i ich wykorzystania na działania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Z ustaleń kontroli wynika, że zarządy województw działania nadzorcze w zasadzie ograniczały do kontroli formalnej działalności ośrodków egzaminowania.

²² Na podstawie art. 116 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

B) W sferze prawnej Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

do ministra właściwego do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu

o dokonanie kompleksowego uregulowania kwestii związanej z wydawaniem orzeczeń lekarskich, potwierdzających brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora oraz egzaminatora.

Z ustaleń kontroli wynika, że kierownicy kontrolowanych starostw i wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego usprawiedliwiali brakiem tych regulacji dopuszczanie do prowadzenia szkoleń oraz przeprowadzania egzaminów przez osoby niespełniające wymagań określonych w art. 33 ust. 1 pkt 4 oraz w 58 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Minister Zdrowia w załącznikach do rozporządzenia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy²³, określił wzory orzeczeń psychologicznych stwierdzających brak lub istnienie przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem określonej kategorii oraz tramwajem (zał. Nr 1), do kierowania pojazdem uprzywilejowanym lub przewożącym wartości pieniężne (zał. Nr 2), do wykonywania czynności instruktora, egzaminatora lub instruktora techniki jazdy (zał. Nr 3) oraz do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy (zał. Nr 4). Natomiast w rozporządzeniu z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców²⁴, Minister Zdrowia nie określił wzoru orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak lub istnienie przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora lub egzaminatora, a załączone wzory orzeczeń lekarskich nadal odnoszą się wyłącznie do braku lub istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami (zał. Nr 7 i zał. Nr 8).

Podkreślenia wymaga, że Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej na etapie uzgadniania projektu rozporządzenia dotyczącego badań lekarskich, zgłosił Ministrowi Zdrowia uwagę o „*potrzebie stworzenia dodatkowego wzoru orzeczenia lekarskiego, stwierdzającego istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności odpowiednio instruktora, egzaminatora, instruktora techniki jazdy*”²⁵.

do ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych

o przyspieszenie, w celu ujednoczenia w skali kraju systemu przekazywania informacji o naruszeniach ruchu drogowego, realizacji delegacji ustawowych:

- a) określających warunki i tryb przekazywania staroście przez administratora centralnej ewidencji kierowców informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez osoby szkolone w ośrodku szkolenia kierowców w okresie 2 lat od dnia uzyskania przez nie prawa jazdy określonej kategorii²⁶;
- b) określających warunki i tryb przekazywania marszałkowi województwa przez administratora centralnej ewidencji kierowców informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowców, którzy zdali egzamin w danym wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego²⁷.

W wykazie prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury i Rozwoju przewidywany termin wydania ww. rozporządzeń²⁸ określono odpowiednio na grudzień 2015 r. oraz na styczeń 2014 r.

²³ Dz. U. poz. 937.

²⁴ Dz. U. poz. 949.

²⁵ Pismo nr DP3jw-0260-156/13 z 15 marca 2013 r.

²⁶ Na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, który wszedł w życie z dniem 19 stycznia 2013 r.

²⁷ Na podstawie art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, który wszedł w życie z dniem 19 stycznia 2013 r.

Brak ww. aktów wykonawczych, których wydanie wynika z dyspozycji określonych odpowiednio w art. 48 ust. 1 pkt 2 i art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, może stanowić przyczynę kolejnych opóźnień w przygotowaniu centralnej ewidencji kierowców do realizacji nowych zadań wynikających z wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, niezbędnych dla osiągnięcia zakładanych celów.

²⁸ Według stanu na dzień 29 maja 2015 r.

3. Informacje szczegółowe

3.1. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

A. Baza szkoleniowa

Po znaczącym spadku na początku 2013 r. liczby chętnych do przystąpienia do egzaminu, zainteresowanie odbyciem szkolenia w OSK w ostatnich latach wzrastało. W 2013 r. wygenerowano 468 668 PKK, w 2014 r. 692 773, a w 2015 r. (do 30 czerwca) 388 440 Profili. Według stanu na ten dzień było zarejestrowanych 9 443 OSK, jednak faktycznie szkolenie prowadziło 6 937 ośrodków²⁹. Podobnie, wszystkich instruktorów było 45 174, przy czym tylko 27 144 (60,1%) prowadziło szkolenia. Kadre szkoleniową uzupełniało 639 wykładowców (aktywnych było 506). W ciągu ostatnich czterech lat potencjał szkoleniowy w Polsce zmniejszył się o ok. 20% – w połowie 2011 r. szkolenie prowadziło ok. 8 600 OSK³⁰.

B. Baza egzaminacyjna

WORD są samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi, nad którymi nadzór sprawuje zarząd województwa. Ośrodki takie istnieją zarówno w miastach wojewódzkich (czasem nie jako Wojewódzki lecz np. Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego w Krakowie, Nowym Sączu, Tarnowie), w miastach będących dawnymi stolicami województw sprzed 1999 r., takich jak Jelenia Góra, Suwałki, Legnica, Bielsko-Biała, Częstochowa, Łomża, Elbląg, Sieradz, Słupsk, Siedlce, Piła, Koszalin. Zadania ośrodka związane są z szeroko pojętym bezpieczeństwem ruchu drogowego. Dotyczą przede wszystkim przeprowadzania egzaminu państwowego dla kandydatów ubiegających się o prawo jazdy. Obecnie na terenie Polski funkcjonuje 49 takich ośrodków, przy czym niektóre z nich posiadają oddziały terenowe (w Bolesławcu, Bytomiu, Dąbrowie Górniczej, Gdyni, Garwolinie, Głogowie, Grudziądzu, Inowrocławiu, Jastrzębiu Zdroju, Kędzierzynie-Koźlu, Kłodzku, Kozienicach, Lubinie, Łukowie, Mławie, Nowym Targu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Oświęcimiu, Puławach, Rybniku, Świdnicy, Tychach i Zwoleniu). W przypadku WORD w Warszawie, egzaminy prowadzone są natomiast w trzech miejscach egzaminowania, tj. Me1 (Okęcie), Me2 (Bemowo) oraz Me3 (Białołęka), a w ośrodkach w Krakowie i Łodzi - dwóch. Aktualnie, uwzględniając jednostki terenowe ośrodków, egzaminy prowadzi 77 jednostek³¹.

C. Wypadki oraz koszt zdarzeń drogowych

Według danych Policji, w 2014 roku na drogach doszło do 34,9 tys. wypadków; w których zginęło 3,2 tys. osób, a 44,5 tys. zostało rannych. Choć liczba zabitych była najniższa od 1989 r., a w stosunku do 2013 r. odnotowano o 4,6% mniej zabitych, to w przeliczeniu na milion mieszkańców nadal jest wysoka w porównaniu z innymi krajami europejskimi.

Na uwagę zasługuje jeden z najwyższych wskaźników zabitych na 100 wypadków drogowych (9,4). Należy przy tym podkreślić, że wskaźnik ten był 8-krotnie wyższy, niż np. w Wielkiej Brytanii (1,2) czy w Niemczech (1,1 – najniższy w Europie)³². Podstawowe informacje dotyczące uzyskania prawa jazdy oraz zdawalności egzaminów w krajach o najniższym w UE wskaźniku zabitych na 100 wypadków podano w zał. nr 5.2.

²⁹ Według informacji PWPW z 5 marca 2015 r.

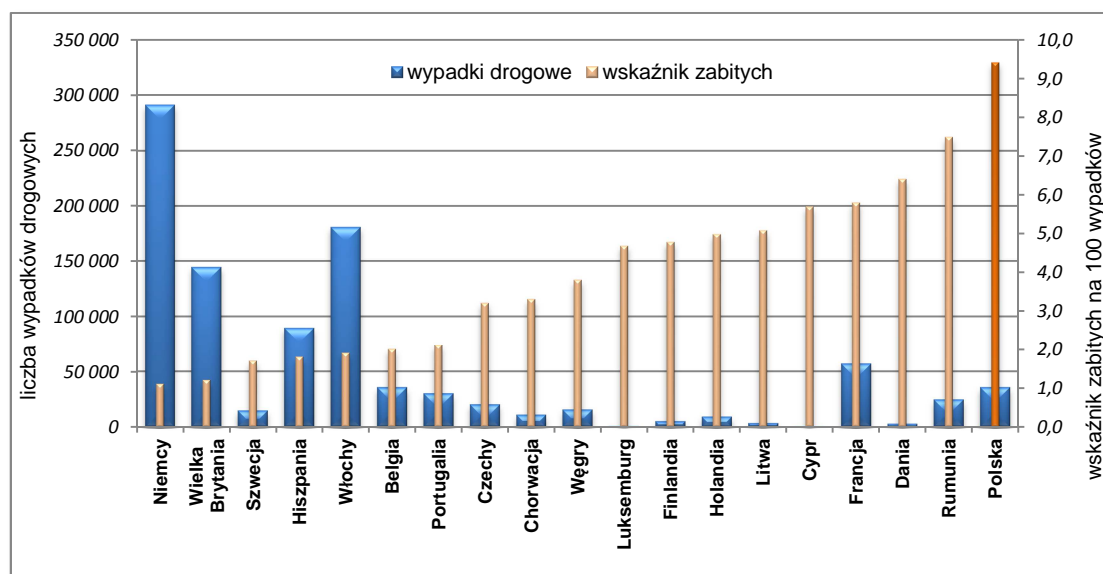
³⁰ Raport końcowy dotyczący szkolenia w ramach projektu pn. „Wzrost kompetencji kadry ośrodków szkolenia kierowców” – Instytut Transportu Samochodowego, lipiec 2011 r.

³¹ Według stanu na 23 czerwca 2015 r.

³² Wypadki drogowe w Polsce w 2014 r., Komenda Główna Policji, Warszawa 2015 r. Informacje o wypadkach w wybranych krajach europejskich pochodzą z europejskiej bazy danych o wypadkach drogowych CARE (Community Database on Accidents on the Roads in Europe).

Wykres nr 3

Bezpieczeństwo ruchu drogowego w krajach europejskich w 2013 r.



Opracowanie własne NIK na podstawie informacji KGP.

Szacunkowy roczny koszt wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce³³ wycenia się na poziomie 49,1 mld zł, w tym koszty wypadków drogowych oszacowano na 34,2 mld zł, natomiast koszty kolizji drogowych 14,9 mld zł. Największy udział w strukturze kosztów miały koszty rannych (55%), następnie koszty ofiar śmiertelnych (14%).

Wg Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, w przypadku zaniechania działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, do 2020 r. w wypadkach drogowych może zginąć ponad 90 tys. osób, a ponad 1,15 mln osób może być rannych. Natomiast łączne straty materialne i społeczne tych zdarzeń stanowić mogą ok. 470 mld zł.

D. Przyczyny i sprawcy wypadków

Według opracowań Policji, decydujący wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego (wśród głównych czynników takich jak człowiek – droga – pojazd) mają niewłaściwe zachowania poszczególnych grup użytkowników dróg. Inne czynniki mają zdecydowanie mniejsze znaczenie. W 2014 r. ok. 28,7 tys. kierujących uczestniczyło w wypadkach drogowych, przy czym wypadki z ich winy stanowiły aż 82,1%. W wyniku tych zdarzeń śmierć poniosło 1,6 tys. osób, a 28,8 tys. zostało rannych.

Głównymi przyczynami wypadków było:

- nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu – 7 710 wypadków,
- niedostosowanie prędkości do warunków ruchu – 7 489 wypadków,
- nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego (nieprawidłowe przejeżdżanie przez przejścia dla pieszych oraz nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu) – 4 164 wypadki,
- niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami – 2 323 wypadki,
- nieprawidłowe wyprzedzanie – 1 539 wypadków,
- nieprawidłowe omijanie lub wymijanie – 1 003 wypadki,
- nieprawidłowe skręcanie – 919 wypadków,
- nieprawidłowe zawracanie lub cofanie – 731 wypadków,
- wjazd przy czerwonym świetle – 492 wypadki.

³³ Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2013”, KRBRD, listopad 2014.

Na uwagę zasługuje wzrost – w stosunku do 2013 r. – o blisko 2% liczby wypadków, których przyczyną było nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu, nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego, wjazd przy czerwonym świetle oraz niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami (w 2013 r. 14 421 wypadków, a w 2014 r. już 14 689).

Dużą liczbę wypadków spowodowali młodzi kierujący w wieku 18-24 lata – 5 962 wypadki (20,8% wypadków powstałych z winy kierujących), zginęło w nich 511 osób, a 8 279 zostało rannych. Przyczyną 40% wypadków (w 2013 r. 42,5%), które spowodowały te osoby, było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, a o ich ciężkości świadczy 52,5% zabitych. Przedstawione dane wskazują, że jedną z przyczyn zdarzeń drogowych może być nadal niedostateczne przygotowanie „młodych” stażem kierowców do ich udziału w ruchu drogowym.

E. Eliminowanie z ruchu drogowego nietrzeźwych kierujących

W 2014 r. funkcjonariusze Policji skontrolowali 15 415 tys. kierujących, zatrzymując ponad 141 tys. nietrzeźwych kierujących³⁴. Oznacza to, że jeden na 100 skontrolowanych kierujących był nietrzeźwy. Ujawniono 34,6 tys. kierujących pojazdami po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 §1 i 2 Kodeksu wykroczeń) oraz 106,6 tys. kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art.178a § 1 i 2 Kodeksu karnego oraz art. 87 §1a Kodeksu wykroczeń)³⁵.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Nadzór starostów w zakresie prowadzenia szkoleń przez OSK

W trzech jednostkach (UM Słupsk, SP w Końskich i Namysłowie) nie opracowano w ogóle bądź opracowano, ale nie zatwierdzono w terminie określonym w § 15 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, pierwszego rocznego planu kontroli (pierwszy roczny plan kontroli uwzględniający kontrole, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. a i c ustawy o kierujących, powinien być zatwierdzony do końca lutego 2013 r.).

Poza UM Opole, we wszystkich jednostkach w planach uwzględniono na ogół wszystkie nadzorowane OSK, a kolejność kontroli uwzględniała zasady określone w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

- *W Urzędzie Miasta Opola kolejność (terminy) poszczególnych kontroli OSK ujętych w Planie kontroli na 2013 r. została ustalona niezgodnie z wymaganiami określonymi w § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. Stanowią one, że w Planie należało uwzględnić jako pierwsze ośrodki wpisane do rejestru w roku poprzednim, które nie zostały skontrolowane. Ośrodkiem takim był OSK wpisany do rejestru 8 listopada 2012 r., jednak w Planie na 2013 r. został on przewidziany do kontroli dopiero w poz. 24 (w dniu 9 października 2013 r.). Jednocześnie w Planie na ten rok, jako trzy pierwsze, zostały ujęte OSK, które zostały wpisane do rejestru we wrześniu 1999 r. i były kontrolowane w roku poprzednim. Taka konstrukcja Planu nie pozwalała na sprawdzenie w pierwszej kolejności „nowych” OSK i wyeliminowanie tych OSK, które nie spełniały stosowanych wymagań. Ponadto, wbrew terminologii wynikającej z ww. rozporządzenia, określającej rodzaje kontroli jako kompleksowa i doraźna, w ww. Planie użyto określeń kontrola „całościowa” i kontrola „częściowa”.*

W dwóch jednostkach (UM Opole, SP w Opatowie) wystąpiły przypadki nieujęcia w planach kontroli OSK wpisanych do rejestru w innym powiecie, których infrastruktura zlokalizowana była na obszarze działania kontrolowanej jednostki (kontrolę takiego OSK należy przeprowadzić, zgodnie z art. 44 ust. 2 ustawy o kierujących, co najmniej raz w roku). Przyczyną tego stanu był

³⁴ Według Komendy Głównej Policji, pismo nr ER-456/15/JM z 25 lutego 2015 r.

³⁵ Z dniem 9 listopada 2013 r. § 2 art. 178a k.k. został uchylony i z tym dniem wprowadzono do kodeksu wykroczeń art. 87 § 1a, co oznacza, że przywołany w tym akapicie czyn z dniem 9 listopada 2013 r. stanowi wykroczenie, a nie przestępstwo.

brak współpracy z innymi starostami³⁶ w zakresie wymiany informacji o infrastrukturze zlokalizowanej na terenie innych powiatów. Konsekwencją tych zaniedbań było to, że takie OSK nie były objęte nadzorem w zakresie zgodności prowadzonych szkoleń.

- *W Starostwie Powiatowym w Opatowie w planie kontroli OSK na 2013 r. Starosta nie umieścił OSK Bango z Annapola (powiat kraśnicki), który posiadał plac manewrowy w Ożarowie (powiat opatowski). Sprawując nadzór nad OSK Starosta powinien mieć informację na temat wszelkiej infrastruktury OSK, znajdującej się na terenie powiatu opatowskiego, tym bardziej że w Ożarowie mieści się Delegatura Wydziału, swoje siedziby mają dwa inne OSK, a plac miał powierzchnię 200 m².*

Pomimo obowiązku przeprowadzenia co najmniej raz w roku kontroli kompleksowej każdego OSK, w dwóch jednostkach działań takich nie podjęto w ogóle (UM Opole), bądź kontrolami objęto jedynie 11% OSK wpisanych do rejestru (UM Słupsk).

Kontrole prowadzone przez pracowników dwóch starostw (SP w Chojnicach i SP w Opatowie), zaplanowane jako kompleksowe, nie obejmowały pełnego zakresu określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK.

- *W Starostwie Powiatowym w Chojnicach żadna z kontroli kompleksowych, w czasie których bada się całokształt działalności OSK (§ 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK), nie obejmowała sprawdzenia sposobu prowadzenia przez instruktorów zajęć teoretycznych i praktycznych, pomimo wymogu wynikającego z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia. Ograniczono się w tym przypadku jedynie do kontroli wyposażenia sal wykładowych w środki i pomoce dydaktyczne. Przyczyną powstania nieprawidłowości była przyjęta metodyka kontroli, która uniemożliwiała sprawdzanie sposobu prowadzenia zajęć, w tym przeprowadzania egzaminów wewnętrznych. Kontrole przeprowadzane były wyłącznie w godzinach pracy Starostwa, a wykłady w zdecydowanej większości odbywały się popołudniami lub w dni wolne od pracy.*

W UM Siedlce oraz w SP w: Chojnicach, Kędzierzynie-Koźlu, Końskich i Namysłowie stwierdzono nierzetelnie dokumentowanie prowadzonego w OSK postępowania kontrolnego. Protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, a w aktach kontroli, poza protokołem, na ogół brak było dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, przede wszystkim protokołów oględzin (zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, osoba kontrolująca ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów, którymi są w szczególności dokumenty, wyniki oględzin, zeznania świadków, pisemne wyjaśnienia i oświadczenia oraz nagrania). Generalnie ograniczono się do zakreślenia w poszczególnych rubrykach słów „tak” lub „nie” bądź dokonywania wpisów „nie stwierdzono nieprawidłowości”. Sprawdzenia w ramach prowadzonych kontroli prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzania egzaminu wewnętrznego, określonego w § 6 ust.1 pkt 1 lit. c) i d) rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, oraz ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów, nie dokonywano poprzez przeprowadzenie oględzin (jeżeli konieczne jest ustalenie stanu faktycznego obiektów lub pojazdów albo przebiegu określonych czynności, osoba kontrolująca przeprowadza oględziny - § 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK).

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich do 21 z 27 protokołów kontroli nie dołączono żadnych dowodów. Do pozostałych załączono jedynie dokumenty potwierdzające występowanie nieprawidłowości związanych z przeprowadzeniem wewnętrznego egzaminu praktycznego przed egzaminem teoretycznym lub egzaminu teoretycznego przed ukończeniem szkolenia praktycznego oraz nieprawidłowości polegających na błędnym wykazaniu w dokumentacji liczby godzin zajęć praktycznych.*

Jedną z przyczyn nierzetelnego przeprowadzania i dokumentowania kontroli były ograniczenia kadrowe oraz duży zakres obowiązków przypisanych kontrolującym.

³⁶ Przy sprawowaniu nadzoru ze starostą współpracują starostowie, na których obszarze działania znajduje się infrastruktura OSK (art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących).

Powszechnie nie korzystano z możliwości wprowadzonej ustawą o kierujących, wykorzystania do sprawowania nadzoru nad OSK wyników zdawalności egzaminów. Pomimo że skontrolowane jednostki dysponowały informacjami o poziomie zdawalności osób szkolonych przez poszczególnych instruktorów, przekazywanymi w okresach półrocznych przez WORD, to nie przeprowadzały dodatkowych kontroli doraźnych w celu ustalenia przyczyn niskiej zdawalności osób szkolonych przez wybranych instruktorów. Nie podejmowano także prób wyjaśnienia przyczyn znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych dla osób szkolonych przez poszczególne OSK. Jedynie w Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu podczas typowania OSK do kontroli wykorzystywano wyniki przeprowadzonych analiz, wskazujące na możliwość występowania nieprawidłowości.

- *W Starostwie Powiatowym w Chojnicach niska zdawalność osób szkolonych przez wskazanych instruktorów nie spowodowała przeprowadzenia dodatkowych, pozaplanowych kontroli doraźnych. Pomimo przypadków występowania znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych osób szkolonych w danych OSK, nie podejmowano decyzji o kontrolach doraźnych w tych OSK dla ustalenia przyczyn tych różnic. Z analiz wynikało, że w I półroczu 2014 r. skrajne wskaźniki zdawalności części teoretycznej egzaminu wynosiły 19,7% i 72,4%, a części praktycznej – 6,7% i 80,0%.*

W SP w Końskich oraz Opatowie w ogóle nie sporządzano analiz (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).

W SP w Chojnicach i Opatowie upoważnienia wystawiane były niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie kontroli OSK. Brakowało wymaganego zakresu kontroli, numerów legitymacji służbowej, dat przeprowadzenia kontroli, a upoważnienia były wystawiane na zespół kontrolny.

O nierzetelności sprawowanego nadzoru świadczy to, że w SP w Namysłowie w 2013 r. kontrolę prowadziła pracownica starostwa, będąca żoną instruktora zatrudnionego w kontrolowanym OSK. Pomijając kwestie legalności takiego postępowania, wydanie tej osobie upoważnienia prowadziło do konfliktu interesów oraz stwarzało istotne ryzyko ograniczenia skuteczności nadzoru sprawowanego przez Starostę, wskutek zaniechania identyfikacji, a następnie wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości w działalności kontrolowanego ośrodka.

W trzech jednostkach (UM Słupsk, Urząd m.st. Warszawy, SP w Chojnicach), pomimo obowiązku określonego w § 14 rozporządzenia w sprawie kontroli OSK, skontrolowanym przedsiębiorcom nie przekazywano zaleceń pokontrolnych bądź nie monitorowano ich wykonania.

- *W Urzędzie m.st. Warszawy siedmiu na 10 przedsiębiorców objętych badaniem, pomimo wyznaczenia 14-dniowego terminu od dnia doręczenia pisma informującego o stwierdzonych nieprawidłowościach i zaleceniach oraz wskazania, że nieusunięcie naruszeń w wyznaczonym terminie będzie stanowić podstawę do wydania decyzji o zakazie prowadzenia OSK – nie poinformowało o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Mimo, że brak odpowiedzi przedsiębiorcy stanowił podstawę wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o zakazie prowadzenia OSK, Urząd nie egzekwował od przedsiębiorców przekazania informacji w wyznaczonym terminie. Przyczyną braku monitorowania przez Prezydenta Miasta Stołecznego. Warszawy wykonania zaleceń była, jak wyjaśniano, m.in. ograniczona liczba pracowników, którzy faktycznie sprawowali nadzór nad OSK oraz bardzo duże obciążenie czynnościami administracyjnymi w zakresie postępowań dotyczących skreślenia przedsiębiorców z rejestru OSK.*

Nieprzekazywanie zaleceń pokontrolnych oraz brak monitorowania ich wykonania, pozbawiał organy nadzorujące możliwości wydawania decyzji administracyjnych o zakazie wykonywania

przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK oraz skreślenia tych przedsiębiorców z rejestru w przypadkach określonych w art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących (nieusunięcia stwierdzonych podczas kontroli naruszeń w wyznaczonym terminie).

We wszystkich (poza SP w Namysłowie) jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kontroli prawidłowości przeprowadzania egzaminów wewnętrznych oraz egzekwowania od kierowników OSK realizacji związanych ze szkoleniem obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o kierujących (kierownik OSK jest obowiązany najpóźniej 3 dni przed planowanym przeprowadzeniem egzaminu wewnętrznego, przedstawić staroście informację o terminie i miejscu jego przeprowadzenia. W terminie 14 dni od dnia zakończenia kursu i wydania zaświadczenia o jego ukończeniu kierownik OSK ma obowiązek przekazać staroście dane osób, które kurs ukończyły, m.in. zakres kursu oraz imię i nazwisko instruktora/wykładowcy, który prowadził zajęcia, jego numer ewidencyjny oraz numer ewidencyjny jednostki szkolącej. Ponadto kierownik OSK najpóźniej w następnym dniu roboczym od dnia rozpoczęcia kursu jest obowiązany przedstawić informację o terminie, czasie i miejscu, w którym będą prowadzone zajęcia, wraz z listą uczestników). Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na dopuszczaniu do nieprzekazywania przez kierowników OSK w ogóle lub nie w wymaganych terminach oraz zakresie informacji dotyczących prowadzonych kursów oraz planowanych egzaminach wewnętrznych, a także danych o osobach, którym wydano zaświadczenia o ukończeniu kursu i instruktorach prowadzących szkolenia. Brak aktualnych informacji w ww. zakresach utrudniał, a wręcz uniemożliwiał, prawidłowe wykonywanie nałożonych na starostów zadań.

Do weryfikacji ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych instruktorów, ich udziału w okresowych warsztatach doskonalenia zawodowego, a także ważności wydanych legitymacji instruktora nie wykorzystywano w bieżącej pracy informacji podawanych na zaświadczeniach – o ile były przesyłane do starostw, o ukończonych kursach. Dla sprawdzenia prawidłowości przeprowadzania egzaminów wewnętrznych nie wykorzystywano informacji o planowanych i odbytych egzaminach wewnętrznych, a dla weryfikacji prawidłowości prowadzonej przez OSK dokumentacji oraz przebiegu kursu, informacji o prowadzonych zajęciach.

O nierzetelnym przygotowaniu kursantów do egzaminu, niezapewniającym im i pozostałym uczestnikom ruchu drogowego bezpieczeństwo, świadczą przyczyny przerwania egzaminu podczas jazd w ruchu miejskim. W kontrolowanym okresie egzamin praktyczny przerwano na placu manewrowym oraz w ruchu miejskim w ponad 200 tys. przypadków (na przeprowadzonych łącznie w skontrolowanych WORD ok. 690 tys. egzaminów państwowych), z czego w około 60% podczas egzaminu w ruchu drogowym (zgodnie z § 16 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania, egzaminator przerywa część praktyczną egzaminu państwowego przed wykonaniem wszystkich określonych zakresem egzaminu zadań, gdy zachowanie osoby zdającej zagraża bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego, a także w przypadku wniosku osoby egzaminowanej).

Do najczęstszych przyczyn przerwania egzaminu w skontrolowanych WORD należało:

- nieustąpienie pierwszeństwa – 40 558 (34,0%) egzaminów,
- niezastosowanie się do znaków i sygnałów świetlnych – 24 929 (20,9%) egzaminów,
- zachowanie zdającego zagrażające bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego – 16 885 (14,2%) egzaminów,
- spowodowanie zagrożenia kolizją drogową lub spowodowanie kolizji podczas egzaminu – 13 447 (11,3%) egzaminów.

Ponadto w 11 187 przypadkach przerwano egzamin ze względu na niezastosowanie się egzaminowanych do m.in. znaków stop lub podwójnej ciągłej linii. W trakcie egzaminu 6 280 osób z własnej woli wystąpiło z wnioskiem o przerwanie egzaminu.

Na brak rzetelnego prowadzenia szkoleń wskazuje również to, że większość osób które nie mogły sobie poradzić podczas egzaminu państwowego, uzyskiwała wcześniej pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego. Na podstawie przepisów § 20 rozporządzenia w sprawie szkolenia, na instruktora spoczywa odpowiedzialność za przygotowanie do egzaminu wewnętrznego. Oświadczeniem o treści: *Potwierdzam, na podstawie zdanego egzaminu wewnętrznego, posiadanie przez osobę szkoloną wiedzy i umiejętności ujętych w charakterystyce absolwenta kursu oraz uważam ją za przygotowaną do przystąpienia do egzaminu państwowego*³⁷, instruktor potwierdzał prawidłowe odbycie szkolenia. Złożenie powyższego oświadczenia jest obowiązkiem instruktora i każdorazowo poprzedza wydanie zaświadczenia o ukończeniu kursu, po którym kandydat na kierowcę ma prawo do składania egzaminu państwowego. Jednakże wydanie przez OSK zaświadczenia o ukończeniu kursu, jak wskazują negatywne wyniki egzaminów państwowych, nie zawsze świadczyły o rzetelnym przygotowaniu do ww. egzaminu. Wystawianie zaświadczeń w zasadzie polegało na poświadczeniu, że kandydat ukończył minimalną liczbę godzin zajęć. Przyczyną tego stanu był brak kontroli prawidłowości przeprowadzania egzaminów wewnętrznych, w szczególności kontroli tych OSK, w których zdawalność egzaminów wewnętrznych była stuprocentowa, a zdawalność egzaminów państwowych na prawo jazdy – niska.

- *W Starostwie Powiatowym w Opatowie Kierownik Wydziału Komunikacji na pytanie, na jakiej podstawie w trakcie kontroli OSK stwierdzano, że sposób, forma i zasady przeprowadzenia egzaminu wewnętrznego były prawidłowe wyjaśnił, że jedynie na podstawie wydruków z egzaminu teoretycznego oraz arkusza przebiegu części praktycznej egzaminu oraz przyznał, że nigdy nie obserwował egzaminu wewnętrznego przeprowadzanego w OSK.*

Nierzetelny nadzór starostów sprzyjał prowadzeniu zajęć praktycznych w sposób nieprawidłowy i mało bezpieczny. Funkcjonariusze Policji podczas rutynowych kontroli drogowych przeprowadzonych w latach 2013-2014, stwierdzili w skontrolowanych 5 089 samochodach szkoleniowych łącznie 828 różnego rodzaju nieprawidłowości³⁸. Dotyczyły one głównie braku w pojazdach kart przeprowadzonych zajęć lub ich nierozpisywanie (w myśl § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkolenia, przeprowadzenie poszczególnych zajęć w ramach szkolenia powinno być każdorazowo, po ich zakończeniu, potwierdzane przez osobę szkoloną i prowadzącą zajęcia), braku u instruktora legitymacji, a także nieprzestrzegania podczas prowadzonych zajęć przepisów w zakresie liczby osób w pojeździe (wymagania w tym zakresie są określone w § 11 rozporządzenia w sprawie szkolenia). Stwierdzano brak dowodu rejestracyjnego pojazdu bądź brak w nim wymaganego wpisu o przystosowaniu pojazdu do nauki jazdy. Pojazdy nie były prawidłowo oznakowane znakiem „L”. Występowały nieprawidłowości w oświetleniu pojazdu, brakowało apteczki doraźnej pomocy, koła zapasowego. Kierujący przekraczali dozwoloną prędkość oraz niestosowali się do znaków drogowych.

Pomimo że umiejętność podtrzymania funkcji życiowych ofiar wypadków drogowych przez innych uczestników ruchu drogowego do czasu przyjazdu specjalistycznych służb ratownictwa drogowego ma decydujący wpływ na uratowanie tych osób, w OSK nie przykładano należytej staranności w przygotowaniu kursantów do skutecznego i bezpiecznego dla ofiary wypadku udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej (zgodnie z art. 162 § 1 kk, za nieudzielenie pomocy grozi kara do trzech lat więzienia). Podczas kontroli prowadzonych w ośrodkach szkolenia przez pracowników starostw stwierdzano nieprawidłowości świadczące o ignorowaniu tej części szkolenia. W 10 OSK brak było tablic poglądowych z zakresu zasad udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadków, a w 12 OSK brak w kartach zajęć podpisów osób

³⁷ Karta przeprowadzonych zajęć – zał. nr 3 (str. 2.) do rozporządzenia w sprawie szkolenia.

³⁸ Pismo Zastępcy Komendanta Głównego Policji Nr ER-727/456/15/JM z 27 marca 2015 r.

szkolonych, a także numerów uprawnień oraz podpisów osób prowadzących szkolenie w ww. zakresie, potwierdzających odbycie bądź odpowiednio przeprowadzenie szkolenia.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich podczas 27 kontroli kompleksowych OSK, w ośmiu stwierdzono prowadzenie szkoleń pomimo braku wymaganych tablic poglądowych z zakresu zasad udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadku, natomiast w sześciu brak na kartach przeprowadzonych zajęć podpisów osób prowadzących zajęcia z ww. zakresu.*

Pomimo nagminnego stwierdzania nieprzedstawiania staroście informacji dotyczących prowadzonych kursów (o której mowa w art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących), a także rażących naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK, dotyczących m.in. wielokrotnego prowadzenia szkoleń w sposób niezgodny z programem i wymaganymi warunkami oraz pojazdami niespełniającymi wymagań (co potwierdzały również kontrole drogowe prowadzone przez funkcjonariuszy Policji), w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie wydano, na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących, decyzji administracyjnej o zakazie wykonywania tej działalności i nie skreślono przedsiębiorcy z właściwego rejestru.

Nieprawidłowości stwierdzane podczas kontroli w OSK polegały m.in. na: brakach lub błędach w dokumentacji oraz brakach w wyposażeniu; prowadzeniu egzaminów wewnętrznych przy wykorzystaniu nieaktualnych druków arkuszy egzaminacyjnych; przeprowadzaniu egzaminów z części praktycznej przed zakończeniem szkolenia; braku możliwości archiwizowania i drukowania informacji dotyczących egzaminów wewnętrznych; niezgodności liczby godzin zajęć teoretycznych lub praktycznych; występowaniu niezgodności informacji przekazywanych staroście z zapisami w prowadzonej dokumentacji lub nieprzekazywaniu w ogóle wymaganych informacji.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich w trakcie 23 na 27 kontroli kompleksowych OSK, przeprowadzonych w okresie od stycznia 2013 r. do czerwca 2014 r. stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one m.in. na: posiadaniu pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy w zakresie kategorii C+E, niespełniających wymagań; błędnym prowadzeniu dokumentacji w zakresie wykazywania liczby godzin zajęć praktycznych, niepotwierdzania odbycia szkolenia przez kursantów lub przeprowadzenia zajęć przez instruktorów lub wykładowców; przekazywaniu starostom informacji niekompletnych i nie w wymaganych terminach. Podczas 12 kontroli ustalono, że przedsiębiorcy nie dysponowali pojazdami do nauki jazdy w zakresie kategorii B1 i/lub posiadali pojazdy do nauki jazdy w zakresie kategorii A, które nie spełniały wymagań, a także nie posiadali trwale wyznaczonych stanowisk umożliwiających wykonanie zadań egzaminacyjnych przewidzianych dla tej kategorii.*

Jedynie w dwóch skontrolowanych urzędach (UM Siedlce i Urząd m.st. Warszawy) w ramach sprawowanego nadzoru podjęto, na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących, współpracę z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy poza OSK.

- *W Urzędzie m.st. Warszawy w 2010 r. nawiązano współpracę z Wydziałem Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji w Warszawie w sprawie prowadzenia kontroli drogowych pojazdów wykonujących szkolenie kandydatów na kierowców, właściwego ich oznakowania, odpowiednich wpisów w dowodzie rejestracyjnym, potwierdzenia uprawnień instruktora, a także w zakresie warunków technicznych pojazdów szkoleniowych. Określono wykaz oraz właściwe arkusze czynności kontrolnych. Z prowadzonych czynności oraz ich wyników KSP przedstawiała sprawozdania. W 2013 r. KSP przekazała informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w odniesieniu do sześciu, a w 2014 r. do 10 OSK. Ponadto, w ramach współpracy, pracownicy Urzędu prowadzili dla funkcjonariuszy Policji szkolenia w zakresie przepisów ustawy o kierujących. Wyniki kontroli drogowych skutkowały podjęciem przez Prezydent Warszawy, kontroli w danym OSK. W przypadku OSK wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzonych przez innych starostów Prezydent Warszawy przesyłała, wg właściwości, wyniki kontroli wskazujące na nieprawidłowy przebieg szkolenia.*

W pozostałych ośmiu urzędach miast i starostwach całkowicie pominięto kontrolę wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK. Nie podjęto żadnych działań zmierzających do

nawiązania z właściwymi komendantami Policji współpracy, o której mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących. Nawiązanie takiej współpracy było konieczne ponieważ pracownicy administracji samorządowej nie posiadają uprawnień do zatrzymywania pojazdów OSK na drodze publicznej, a tylko w ten sposób możliwa była weryfikacja prawidłowości prowadzonego szkolenia (w szczególności działania kontrolne powinny dotyczyć kontroli stanu technicznego i dokumentów pojazdu OSK, dokumentów i trzeźwości instruktora, w tym posiadania przez niego ważnej legitymacji). Współpracy nie podjęto, pomimo że jedną z zasadniczych przyczyn stwierdzanych w nadzorze nad OSK nieprawidłowości były problemy organizacyjno-kadrowe.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie przyczyną nieprzedstawienia Staroście wniosku dotyczącego zawarcia porozumienia było, jak wyjaśniano, znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi, a dodatkowo ograniczony skład osobowy Wydziału Komunikacji.*

Dopiero w związku z ustaleniami NIK, w trakcie prowadzonych kontroli podjęto w czterech jednostkach (w UM Ostrołęka i Słupsk oraz w SP w Końskich i Namysłowie) odpowiednie czynności i zwrócono się do właściwych komendantów Policji o przeprowadzanie kontroli prawidłowości prowadzonego przez instruktorów szkolenia praktycznego, a następnie przekazywanie wyników tych kontroli.

Konsekwencją braku lub niedostatecznego nadzoru nad szkoleniem praktycznym była jego niska skuteczność. Podejmowane działania nie zapobiegały prowadzeniu szkoleń pojazdami niesprawnymi. Na brak nadzoru oraz konieczność podjęcia ścisłej współpracy z Policją wskazują wyniki rutynowych działań funkcjonariuszy ruchu drogowego, ukierunkowanych na kontrolę pojazdów służących do nauki jazdy³⁹.

W latach 2013-2014 na 5 089 skontrolowanych przez funkcjonariuszy Policji pojazdów wykorzystywanych przez ośrodki szkoleniowe do nauki jazdy, w prawie co szóstym (15,8%) ujawniano różnego rodzaju nieprawidłowości. W ich wyniku zatrzymano 331 dowodów rejestracyjnych, nałożono 502 mandaty karne, jak również skierowano 16 wniosków do sądów o ukaranie za popełnione wykroczenia.

Ustalenia stwierdzone podczas kontroli tych pojazdów dotyczyły:

- a) nieprawidłowości związanych ze stanem technicznym i brakami w niezbędnym wyposażeniu tych pojazdów – 338 przypadków;
- b) nieprawidłowości związanych z wymaganymi dokumentami oraz prowadzoną dokumentacją – 289 przypadków;
 - *Np. podczas kontroli drogowej w Białymstoku policjanci ujawnili, że instruktor nauki jazdy nie posiadał ważnych uprawnień instruktorskich, a pojazd którym prowadził szkolenie był niedopuszczony do ruchu drogowego. Wskutek podjętych działań wydano decyzję o cofnięciu uprawnień instruktorowi oraz wydano decyzję o zakazie prowadzenia ośrodka nauki jazdy z jednoczesnym wykreśleniem z rejestru.*
- c) naruszeń innych przepisów, np. wykroczeń popełnianych w czasie jazdy przez kursantów – 75 przypadków;
- d) pozostałych, sklasyfikowanych przez jednostki Policji jako ogólnie ujawnione nieprawidłowości – 91 przypadków.

Ponadto, w dziewięciu przypadkach stwierdzono kierowanie samochodem przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po spożyciu alkoholu. Dotyczyło to zarówno kursantów, jak i instruktorów nauki jazdy.

Wyniki kontroli Policji świadczą, że nadal pomimo wielu zmian przepisów, które miały usprawnić system szkolenia kierowców, nie nastąpiła znacząca poprawa jakości prowadzenia przez OSK zajęć praktycznych. Podczas kontroli 21,8 tys. pojazdów do nauki jazdy przeprowadzonych od

³⁹ Na podstawie odpowiedzi Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 27 marca 2015 r. w sprawie wyników kontroli pojazdów służących do nauki jazdy.

lipca 1999 r. do czerwca 2001 r. funkcjonariusze Policji zatrzymali prawie 1,1 tys. dowodów rejestracyjnych, nałożyli ponad 5,2 tys. mandatów karnych oraz skierowali 309 wniosków o ukaranie do kolegium do spraw wykroczeń⁴⁰. Zamiast poprawy odnotowano spadek jakości, ponieważ liczba zatrzymanych dowodów rejestracyjnych wzrosła z 5,1% w latach 1999-2001 do 6,5% latach 2013-2014. Do podstawowych przyczyn podjęcia wówczas przez funkcjonariuszy Policji ww. działań należał: zły stan techniczny kontrolowanych pojazdów, nieposiadanie przez instruktorów uprawnień do prowadzenia szkolenia, nieprowadzenie karty jazdy kursanta oraz braki w dodatkowym wyposażeniu pojazdów.

Pomimo że skontrolowane jednostki, a przede wszystkim starostwa, nie były przygotowane i nie radziły sobie ze sprawowaniem nadzoru nad OSK, to w żadnym przypadku nie skorzystały z przewidzianej w art. 43 ust. 3 ustawy o kierujących możliwości podjęcia współpracy w zakresie pomocy merytorycznej, na podstawie porozumienia z dyrektorami WORD.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie pracownicy Wydziału Komunikacji przeprowadzający kontrole posiadali następujące kwalifikacje: pierwszy – wykształcenie średnie rolnicze, a drugi – wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii produkcji żywności. W aktach osobowych tych osób brak było dokumentów potwierdzających odbycie szkoleń w zakresie nadzoru nad OSK, w tym przeprowadzania kontroli.*

W skontrolowanych jednostkach nie opracowano procedur bieżącego nadzoru w zakresie upływu terminu ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do wykonywania czynności instruktora, terminowego złożenia przez instruktorów zaświadczeń potwierdzających ich uczestnictwo w roku poprzednim w trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, a także w zakresie upływu terminu ważności legitymacji instruktora lub wykładowcy.

Prawie w każdej skontrolowanej jednostce (poza UM Ostrołęka) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sprawowania bieżącej kontroli nad ważnością orzeczeń. Pomimo że, jak ustalono, 49 instruktorów nie spełniało wymagań określonych w art. 33 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących (osoby te nie posiadały ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do wykonywania czynności instruktora), nie podjęto wobec nich niezwłocznie działań określonych w art. 46 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i nie wykreślono ich z ewidencji instruktorów. W skrajnych przypadkach do ewidencji wpisani byli instruktorzy, którzy nowe orzeczenia przedłożyli po upływie nawet czterech lat od utraty ważności poprzednich. W konsekwencji dopuszczono do prowadzenia szkoleń przez osoby niespełniające stosownych wymagań.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich analiza dokumentacji dotyczącej 77 instruktorów wykazała, że: pięciu instruktorów, którym termin ważności orzeczeń lekarskich i/lub psychologicznych upłynął w latach 2009-2012, zostało skreślonych z ewidencji dopiero w maju bądź czerwcu 2013 r.; trzech, którym termin ważności orzeczeń lekarskich upłynął w 2013 r. zostało skreślonych dopiero w I kwartale 2014 r. – po upływie od 41 dni do 7 miesięcy od daty utraty ważności orzeczenia. A w stosunku do ośmiu instruktorów nie podjęto żadnych czynności i osoby te, pomimo braku ważnych orzeczeń, nadal były wpisane do ewidencji. Nowe orzeczenia zostały przez nich złożone po upływie od 17 dni do 4 lat od daty utraty ważności poprzednich orzeczeń, przy czym powodem ich przedłożenia była konieczność dokonania aktualizacji informacji w zakresie danych zawartych w ewidencji.*

W czterech skontrolowanych jednostkach (w UM Opole oraz w SP w: Chojnicach, Końskich i Namysłowie) nie wykreślono niezwłocznie 103 instruktorów, którzy do 7 stycznia 2014 r nie przedłożyli zaświadczeń potwierdzających ich uczestnictwo w roku poprzednim w obowiązkowych trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego.

⁴⁰ Informacja NIK z grudnia 2001 r. *Prawidłowość szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy.*

- *W Urzędzie Miasta Opola pracownicy Wydziału Komunikacji dopiero po 20 lutego 2014 r. podjęli pierwsze działania w celu weryfikacji realizacji obowiązku przedłożenia przez instruktorów zaświadczeń. W wyniku przeprowadzonych postępowań z ewidencji zostało wykreślonych 68 instruktorów, a w stosunku do 20 instruktorów nadal prowadzone były postępowania.*

Działania dotyczące wykreślenia podejmowane były w sposób opieszwały, nawet w sytuacjach wielomiesięcznego niewykonania przez instruktorów ww. obowiązku.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie, pomimo że szesnastu (37%) instruktorów nie przedstawiło Staroście w terminie (a nawet do dnia kontroli NIK) zaświadczeń, nie zostały wszczęte przez Starostę postępowania w sprawie skreślenia tych osób z ewidencji instruktorów. Działania tych nie podjęto, mimo że sześciu z nich jednocześnie nie posiadało ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora. Pomimo powyższych braków, wszystkie te osoby posiadały legitymacje instruktora upoważniające do prowadzenia szkoleń, z ważnością przypadającą po 7 stycznia 2014 r.*

Wskutek braku weryfikacji wykonania przez instruktorów obowiązku określonego w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących oraz niewszczywania niezwłocznie, na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących postępowań o skreśleniu z ewidencji instruktorów, dopuszczano do sytuacji stwarzającej ryzyko prowadzenia zajęć przez instruktorów, którzy nie spełniali obowiązujących wymogów określonych w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie jeden z wpisanych do ewidencji instruktorów, pomimo że w terminie do 7 stycznia 2014 r. (ani do dnia kontroli NIK) nie przedstawił zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego, prowadził szkolenie kandydatów na kierowców na czterech, spośród 12 organizowanych przez OSK kursach. Instruktor ten był wyznaczony do szkolenia co czwartej zapisanej w tym OSK osoby.*

Pomimo wejścia w życie w dniu 19 stycznia 2013 r. ustawy o kierujących, a także prawie dwuletniego okresu *vacatio legis* ww. ustawy, w siedmiu skontrolowanych jednostkach (poza UM Ostrołęka, Słupsk i Urzędem m.st. Warszawy), z dniem wprowadzenia nowych obowiązków nie zostały dostosowane odpowiednie regulacje wewnętrzne. Nie zaktualizowano odpowiednich regulaminów organizacyjnych, stosownych procedur, a zakresy czynności nie uwzględniały obowiązku wykonywania nowych zadań. W sześciu z nich czynności aktualizacyjne podjęto dopiero w związku z kontrolą NIK.

- *W Urzędzie Miasta Opola działania dostosowujące regulacje wewnętrzne do ustawy o kierujących zostały podjęte dopiero po upływie pięciu i ośmiu miesięcy od daty wejścia jej w życie.*

Na opisane nieprawidłowości wpływ miał brak nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez starostów zadań, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących (wojewoda m.in. przeprowadza kontrolę dokumentacji, żąda pisemnych wyjaśnień i informacji; w wyniku przeprowadzonej kontroli sporządza zalecenia i wnioski przedstawiane następnie zarządowi powiatu). W okresie po wejściu w życie ww. ustawy, kontrola wojewody obejmująca m.in. zagadnienia związane ze szkoleniami w OSK przeprowadzona została tylko w jednej ze skontrolowanych jednostek.

- *W Starostwie Powiatowym w Chojnicach pracownik Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w lipcu 2014 r. przeprowadził na podstawie art. 122 ust. 1 ustawy o kierujących kontrolę obejmującą prowadzenie ewidencji instruktorów i rejestru przedsiębiorstw prowadzących OSK. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wydawania decyzji administracyjnych podczas skreślenia instruktorów z ewidencji, naruszenia terminów dotyczących wpisów OSK do rejestrów oraz nieprawidłowej formy wydawanych upoważnień do kontroli OSK.*
- *W Urzędzie Miasta Siedlce ostatnia kontrola Wojewody Mazowieckiego związana z OSK została przeprowadzona w grudniu 2008 r. i dotyczyła rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK.*

3.2.2. Nadzór marszałków województw nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych przez WORD

Działając zgodnie z przepisami art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących oraz § 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD, marszałkowie województw skontrolowali wszystkie nadzorowane ośrodki egzaminowania. W dwóch urzędach marszałkowskich (województw Świętokrzyskiego i Mazowieckiego) ustalono jednak, że kontrole kompleksowe nie obejmowały pełnego, wymaganego dla tego rodzaju kontroli zakresu, a w jednym, kontrole problemowe nie objęły wszystkich zagadnień określonych w upoważnieniach. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD, kontrola kompleksowa powinna obejmować całokształt działalności ośrodka w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w trzech kontrolach problemowych przeprowadzonych w 2013 r. nie objęto badaniami wszystkich zagadnień wynikających z upoważnień do kontroli. Nie skontrolowano m.in. prawidłowości przeprowadzania części teoretycznej egzaminu, nie sprawdzono dokumentacji związanej z egzaminowaniem, a z dokonanych oględzin nie sporządzono wymaganego protokołu. Natomiast podczas przeprowadzonych wszystkich sześciu kontroli kompleksowych nie sprawdzono m.in. czy:*
 - indywidualne klucze i hasła umożliwiające dostęp do zgromadzonych w systemie danych nie były udostępniane osobom postronnym;
 - urządzenia do nagrywania egzaminów były prawidłowo zabezpieczone;
 - przestrzegano warunki i tryb przeprowadzania egzaminu określone w rozdziale 4 ww. rozporządzenia.*Ponadto nie skontrolowano:*
 - wywiązywanie się z obowiązków informowania o miejscu zatrudnienia egzaminatora;
 - zasadności wyrażania przez dyrektora WORD zgody na podejmowanie przez egzaminatorów dodatkowych zajęć zarobkowych oraz zakazu prowadzenia szkoleń osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami;
 - składania oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka oraz o stanie majątkowym;
 - prawidłowości kwalifikowania osób przystępujących do egzaminu;
 - istnienia powiązań egzaminatorów z osobami szkolonymi, instruktorami, wykładowcami oraz właścicielami OSK;
 - postępowanie dyrektora WORD w przypadku awarii urządzenia nagrywającego przebieg egzaminu.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego nie dokumentowano prowadzonych czynności kontrolnych.

- *W Urzędzie tym dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK dotyczącymi braku opisów ustaleń stanu faktycznego wdrożono zmiany mające zapewnić szczegółowe dokumentowanie kontrolowanych zagadnień. Opracowano szczegółowy zakres kontroli oraz formularze, które zawierały wyszczególnienie kontrolowanych zagadnień dotyczących egzaminów praktycznych i teoretycznych.*

W dwóch urzędach marszałkowskich (województw Świętokrzyskiego oraz Opolskiego) prowadzone czynności kontrolne dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD. Pomimo, że dla ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów albo przebiegu określonych czynności koniecznym było przeprowadzenie oględzin, a następnie sporządzenie protokołu oględzin w sposób określony w § 11 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD, pracownicy tych urzędów wykonując oględziny bezzasadnie odstąpili od sporządzenia protokołów.

W Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego i Mazowieckiego nie zakwestionowano podczas prowadzonych przez pracowników tych urzędów postępowań kontrolnych braku dokumentów potwierdzających zapewnienie przez egzaminatorów wymaganych warunków do przeprowadzenia części praktycznej egzaminu w ruchu drogowym, tj. dobrania tras przejazdu na odpowiednich, określonych w tabeli nr 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie

egzaminowania, elementach drogi o odpowiednim minimalnym natężeniu ruchu (zgodnie z § 25 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egzaminowania, trasa przejazdu powinna być tak dobrana, aby natężenie ruchu w godzinach szczytu na określonych elementach drogi, np. skrzyżowaniach równorzędnych, przejściach dla pieszych, skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną oraz na których ruch odbywa się wokół wyspy, nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu). Brak takiej dokumentacji został stwierdzony w czterech na siedem WORD skontrolowanych przez NIK (w WORD w Ostrołęce, Radomiu, Warszawie oraz Słupsku).

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego kontrole w powyższym zakresie prowadzone były w oparciu o informacje pozyskane przez pracowników urzędu, nie dotyczące dróg na których przeprowadzane były egzaminy.

- *W Urzędzie tym czynności kontrolne przeprowadzone w WORD w Słupsku w zakresie ustaleń dotyczących prawidłowego doboru przez egzaminatorów trasy przejazdu w trakcie egzaminu praktycznego dokonywane były w oparciu o informacje pozyskane ze strony internetowej GDDKiA dla dróg dojazdowych do miasta (krajowych), a nie od właściwego zarządcy dróg miejskich, na których prowadzone były egzaminy, tj. Zarządu Infrastruktury Miejskiej w Słupsku.*

Przeprowadzone przez pracowników urzędów marszałkowskich kontrole WORD były nierzetelne. Kontrolerzy NIK stwierdzili np., że w trzech Ośrodkach place manewrowe nie spełniały wymagań w zakresie wymiarów, oznakowania, ograniczenia dostępu do nich dla pojazdów innych niż egzaminacyjne oraz rodzaju nawierzchni. Brak było urządzeń technicznych dla zapewnienia pomiaru wymaganej minimalnej prędkości podczas wykonywania zadań egzaminacyjnych. Zatrudniano egzaminatorów, którzy nie spełniali wymagań. Powyższe nieprawidłowości nie zostały natomiast wykazane podczas kontroli prowadzonych przez urzędy marszałkowskie.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego podczas każdej z trzech kontroli (kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. oraz dwóch problemowych, przeprowadzonych w 2013 r. i 2014 r.) nie ustalono, że żadna z osób zatrudnionych na stanowisku egzaminatora nie złożyła dyrektorowi WORD wymaganych oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka⁴¹, oświadczenia majątkowe nie zostały złożone w wymaganych terminach, a część osób takich oświadczeń nie złożyła w ogóle⁴².

- *W WORD w Opolu egzaminatorzy nie złożyli dyrektorowi WORD oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka – przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji egzaminatora. Po terminie oświadczenia majątkowe złożył co trzeci egzaminator. Ponadto Dyrektor WORD nie wyegzekwował od ośmiu egzaminatorów, którzy zakończyli pracę w 2013 r. złożenia ww. oświadczeń w dniu opuszczenia stanowiska.*

W konsekwencji nierzetelnie prowadzonych przez trzy urzędy marszałkowskie (poza Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego) kontroli w zakresie spełniania przez egzaminatorów niezbędnych wymagań, nie ujawniono i nie wyeliminowano przeprowadzania egzaminów w czterech WORD (na siedem skontrolowanych) przez 23 osoby, które nie spełniały wymagań określonych w art. 58 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących (nie posiadały ważnych orzeczeń lekarskich oraz orzeczeń psychologicznych o braku przeciwwskazań odpowiednio zdrowotnych oraz psychologicznych do wykonywania czynności egzaminatora).

- *W WORD w Ostrołęce sześciu egzaminatorów nie posiadając wymaganych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania funkcji egzaminatora przeprowadziło łącznie 2 481 egzaminów teoretycznych i 2 290 praktycznych.*

⁴¹ Obowiązek określony art. 8 ust. 1 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej, w związku z art. 63 ust. 5 ustawy o kierujących.

⁴² Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 4 ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej, w związku z art. 63 ust. 5 ustawy o kierujących.

Pomimo kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, egzaminatorzy pełnili jednocześnie funkcję egzaminatorów nadzorujących. Nie zapewniono tym samym bezstronności prowadzonych przez nich postępowań, w tym dotyczących składanych przez zdających (i rozpatrywanych przez te osoby) skarg na przebieg egzaminu.

- W **WORD w Kielcach** dwaj egzaminatorzy nadzorujący przeprowadzali egzaminy na kierowców. W okresie od 19 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. egzaminator nadzorujący T-001 przeprowadził 8 002 egzaminy, a egzaminator nadzorujący T-008 – 12 759 egzaminów.

W Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego i Mazowieckiego nieprawidłowości dotyczyły przewlekłego wszczynania postępowań, a następnie wydawania decyzji dotyczących skreślenia z ewidencji egzaminatorów, w przypadku niespełnienia przez nich co najmniej jednego z wymagań, bądź nieprzedłożenia w wymaganym terminie zaświadczeń potwierdzających ich uczestnictwo w obowiązkowych corocznych warsztatach doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów⁴³. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, trzech egzaminatorów na siedmiu objętych badaniem, którzy nie przedłożyli zaświadczeń, w ogóle nie wykreślono z ewidencji.

Jedynie pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego zbadali, a w konsekwencji zakwestionowali poprawność sformułowań pytań i odpowiedzi w stosowanych przez WORD bazach pytań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- niewłaściwej konstrukcji 35 na 100 zweryfikowanych pytań egzaminacyjnych w zakresie kategorii T. Pytania te były niezgodne z przepisami o ruchu drogowym, a ich konstrukcja uniemożliwiała osobie zdającej egzamin udzielenie poprawnej odpowiedzi⁴⁴;
- sformułowania 17 na 100 zweryfikowanych pytań egzaminacyjnych w sposób, który w ocenie kontrolujących mogły mieć istotny wpływ na prawidłowe udzielenie odpowiedzi przez osobę zdającą⁴⁵.

W Urzędach Marszałkowskich Województw: Mazowieckiego, Opolskiego i Świętokrzyskiego w ogóle nie objęto kontrolą prawidłowości przeprowadzania części praktycznej egzaminów w ruchu miejskim⁴⁶, ponieważ nie podjęto w tym celu żadnych działań zmierzających do nawiązania z właściwymi komendantami Policji współpracy, o której mowa w art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących⁴⁷, uznając że prowadzona jest ona na forum Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

⁴³ Obowiązek skreślenia egzaminatora z ewidencji egzaminatorów w przypadku nieprzedłożenia do dnia 7 stycznia każdego roku zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w roku ubiegłym, w trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów, wynika z art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących. Natomiast skreślenia egzaminatora w przypadku niespełnienia co najmniej jednego z wymagań, o których mowa w art. 58 ust. 1 pkt 1-9 ww. ustawy (w tym m.in. w zakresie posiadania ważnego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego o braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności egzaminatora), wynika z art. 71 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

⁴⁴ Nieprawidłowości polegały m.in. na tym, iż: odpowiedź proponowana przez system teleinformatyczny była niezgodna z przepisami ruchu drogowego (14 przypadków); zdjęcie wykorzystywane do prezentacji pytania było niejednoznaczne oraz nie odzwierciedlało jego treści (13 przypadków); tożsamy dwóch proponowanych odpowiedzi, z których tylko jedna mogła być prawidłowa (dwa przypadki); sprzecznym oznaczeniu odpowiedzi na pytanie (jeden przypadek); niezrozumiałej treści pytania w odniesieniu do ruchu tramwajów (trzy przypadki); wykorzystywaniu klipów filmowych wykorzystywanych do prezentacji pytania, które były niejednoznaczne oraz nie odnosiły się do treści pytania (trzy przypadki).

⁴⁵ Nieprawidłowości dotyczyły trzech egzaminów praktycznych (w zakresie kategorii A1, A2 i B) i polegały m.in. na: nieprecyzyjnym i nieczytelnym wykorzystywaniu filmu do wizualizacji scenariusza, co nie pozwalało na prawidłowe odczytanie sytuacji drogowej (cztery przypadki); nieprecyzyjnym treści pytania poprzez użycie ogólnych sformułowań, co mogło mieć wpływ na zrozumienie problemu poruszonym w pytaniu oraz udzielenie prawidłowej odpowiedzi; proponowane odpowiedzi nie odnosiły się bezpośrednio do treści pytania; nieprecyzyjnym sformułowaniu pytania; nieprecyzyjnej konstrukcji językowej treści pytania; niejasnej i zbyt rozbudowanej treści pytania; proponowaniu odpowiedzi na pytanie w sposób niezgodny z obowiązującym stanem prawnym.

⁴⁶ Kontrola m.in. obejmuje sprawdzenie prawidłowości przeprowadzania części praktycznej egzaminów państwowych (§ 6 pkt. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD).

⁴⁷ Pracownik administracji samorządowej nie ma uprawnień do samodzielnego zatrzymywania pojazdów egzaminacyjnych na drodze publicznej, a tylko w ten sposób jest możliwa weryfikacja prawidłowości przeprowadzania egzaminu. W szczególności

Pomimo że w nadzorowanych WORD występowały istotne nieprawidłowości, które dotyczyły niespełniania wymagań w zakresie wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, a także rażących uchybień w zakresie zgodności egzaminu z wymaganiami, w części potwierdzone podczas prowadzonych przez pracowników urzędów marszałkowskich kontroli, a także w składanych na przebieg egzaminu skargach, tylko Marszałek Województwa Mazowieckiego, w ramach sprawowanego nadzoru zawiesił, do czasu usunięcia uchybień, przeprowadzanie egzaminów. Pozostali trzej skontrolowani marszałkowie województw, wskutek nierzetelnie prowadzonych kontroli, pomimo występowania sytuacji określonych w art. 70 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o kierujących, nie zawieszali do czasu usunięcia uchybień, przeprowadzania egzaminów państwowych.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego nie prowadzono kwartalnych analiz średniej zdawalności osób egzaminowanych, pomimo że obowiązek prowadzenia takich analiz wynikał z przepisów art. 67 ust. 1 pkt 8 lit. a ustawy o kierujących i miał na celu ustalenie kolejności WORD przewidzianych do kontroli w zależności od wyników tych analiz (zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie kontroli WORD), a także uzupełnianie półrocznych planów kontroli, jeżeli wyniki wskazywały na nieprawidłowe działanie ośrodka (zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD). Prowadzenie przez Marszałka analiz w celu odpowiedniego doboru ośrodków do kontroli było o tyle ważne, że na terenie województwa mazowieckiego egzaminy państwowe prowadziło aż sześć ośrodków⁴⁸, a Urząd nie dysponował wystarczającą obsadą kadrową.

Przystępujący do egzaminów złożyli łącznie 438 skarg dotyczących przebiegu egzaminu. W wyniku rozpatrzenia tych skarg Marszałkowie ponad co czwartą z nich uznali za zasadną i na podstawie art. 72 ust. 1 ustawy o kierujących unieważnili 114 (26%) egzaminów.

Jednak tylko Marszałkowie Województw Świętokrzyskiego oraz Mazowieckiego przeprowadzili dodatkowe kontrole doraźne, podczas których badane były wyłącznie zagadnienia wynikające ze złożonych skarg lub z pozyskanych informacji w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych (obowiązek przeprowadzania takich kontroli wynika z przepisów § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie kontroli WORD). Biorąc pod uwagę znaczną liczbę skarg składanych na przebieg egzaminu oraz ich różnorodny zakres, świadczy to o niedostatecznym wykorzystywaniu przez marszałków tego narzędzia nadzoru w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu egzaminów.

Pomimo, że ponad co trzecia skarga złożona przez zdających Marszałkowi Województwa Opolskiego została uznana za zasadną, nie przeprowadzono żadnej kontroli doraźnej dla ustalenia przyczyn tego stanu. Nie podjęto działań w tym zakresie, mimo że liczba skarg złożonych w 2014 r. wzrosła o 68% w stosunku do analogicznego okresu 2013 r. (w 2014 r. do dnia kontroli wpłynęło do Marszałka 27 skarg, natomiast w analogicznym okresie 2013 r. 16).

działania takie mogą dotyczyć kontroli stanu technicznego i dokumentów pojazdu egzaminacyjnego, dokumentów i trzeźwości egzaminatora, w tym posiadania przez niego w trakcie egzaminu ważnej legitymacji (art. 63 ust. 1 pkt 6), trzeźwości zdającego jak i dokumentów potwierdzających jego tożsamość, sprawności w trakcie egzaminu urządzenia nagrywającego (§ 16 pkt 2 rozporządzenia w sprawie egzaminowania). Funkcjonariusze Policji posiadają natomiast stosowne uprawnienia do zatrzymywania i kontroli drogowej na mocy przepisów ruchu drogowego. W ramach takiej współpracy Policja, wykonując rutynową kontrolę ruchu drogowego, ma możliwość przekazywania marszałkom województw informacji o naruszeniach przepisów podczas egzaminu.

⁴⁸ Marszałek Województwa Mazowieckiego sprawuje nadzór nad WORD w Ciechanowie, Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach i Warszawie (który posiada na terenie tego miasta trzy miejsca egzaminowania). Natomiast trzej pozostali marszałkowie objęci kontrolą NIK – od jednego do dwóch (Marszałek Województwa Pomorskiego: nad WORD w Gdańsku (również Oddziałem Terenowym w Gdyni) oraz WORD w Słupsku); Marszałek Województwa Opolskiego: nad WORD w Opolu (również Oddziałem Terenowym w Kędzierzynie-Koźlu); Marszałek Województwa Świętokrzyskiego: nad WORD w Kielcach (również Oddziałem Terenowym w Ostrowcu Świętokrzyskim).

3.2.3. Nadzór marszałków województw nad badaniami lekarskimi i psychologicznymi oraz wydawaniem orzeczeń

Badania lekarskie i psychologiczne mają za zadanie uniemożliwienie wydania prawa jazdy osobom, u których istnieją przeciwwskazania zdrowotne lub psychiczne do kierowania pojazdami, a także wykonywania czynności instruktora i egzaminatora. Rzetelny nadzór nad wykonywaniem tych badań jest o tyle istotny, że dotyczy wydawania orzeczeń m.in. osobom występującym o zezwolenie do kierowania pojazdem uprzywilejowanym, przewożącym wartości pieniężne lub towary niebezpieczne, a także kierowcom starającym się o uzyskanie prawa jazdy w zakresie wyższych kategorii. Badaniom podlegają kierowcy, którzy m.in. spowodowali wypadek ze skutkiem śmiertelnym, kierowali w stanie nietrzeźwości bądź z powodu naruszenia przepisów ruchu drogowego, przekroczyli liczbę 24 punktów karnych. Z tych m.in. powodów w 2013 r. wydano w Polsce ponad 52 tys. decyzji administracyjnych o skierowaniu na badania lekarskie oraz blisko 60 tys. decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu⁴⁹.

Pomimo że podczas kontroli dotyczących przeprowadzania badań lekarskich oraz psychologicznych w 42,6% i, odpowiednio, 79,3% przypadkach stwierdzano nieprawidłowości w wykonywaniu i dokumentowaniu badań (w 130 na 305 kontroli wykonywania badań lekarskich oraz w 46 na 58 kontroli badań psychologicznych), jedynie Marszałek Województwa Pomorskiego – i to wyłącznie w odniesieniu do badań lekarskich, wydał jedną decyzję o skreśleniu z ewidencji uprawnionego lekarza z powodu stwierdzenia rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich oraz dwie ze względu na niespełnienie przez lekarza co najmniej jednego z wymagań. Natomiast w przypadku badań psychologicznych, nie wydano ani jednej decyzji o skreśleniu psychologa z ewidencji, a także o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę pracowni psychologicznej oraz wykreśleniu z rejestru w powodów związanych z prowadzonymi badaniami.

Ustalono, że na 2 480 uprawnionych lekarzy wpisanych do ewidencji w czterech skontrolowanych województwach, skontrolowano jedynie 305 (12,3%), przy czym aż w 130 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. Na konieczność zintensyfikowania działań kontrolnych wskazują ustalenia tych kontroli, w tym skala i rodzaj nieprawidłowości. Najpoważniejsze z nich świadczyły o lekceważeniu przez lekarzy i psychologów znaczenia rzetelnego przeprowadzenia badań dla poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach i mogły być wynikiem niewłaściwego sprawowania nadzoru przez marszałków województw. Nieprawidłowości dotyczyły braku dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie wszystkich wymaganych badań, a w szczególności dotyczących stanu narządu słuchu, równowagi i wzroku, braku wyników wymaganych konsultacji specjalistycznych, kopii wydanych orzeczeń oraz uzasadnienia w kartach badania.

- *Z przeprowadzonych przez WOMP w Kielcach siedmiu kontroli wykonanych badań lekarskich i wydanych orzeczeń dla 35 osób wynika, że w każdej kontroli wskazano na nieprawidłowości, polegające m.in. na: braku opisu badania wrażliwości na ośnienie (jedna osoba), braku wyniku badań audiometrycznych (11 osób), braku dokumentowania badań pola widzenia i rozpoznawania barw (siedem osób), braku dokumentacji medycznej dotyczącej badania narządu słuchu i równowagi (17 osób) oraz braku dołączenia do dokumentacji medycznej kopii wydanego orzeczenia, dotyczącego całości kontrolowanej dokumentacji.*

Analogicznie, w przypadku nadzoru nad badaniami psychologicznymi, na 343 wpisane do rejestrów pracownie psychologiczne skontrolowano 58 (16,9%), przy czym w czterech na pięć skontrolowanych pracowni stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁹ Na podstawie zbiorczych sprawozdań wojewodów, przekazanych w 2014 r. Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju (art. 122 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących).

- *W kontrolach pracowni psychologicznych przeprowadzonych przez pracowników **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego** nieprawidłowości dotyczyły: braku badań funkcji koordynacji wzrokowo-ruchowej, nieprawidłowo sformułowanego celu badania, braku lub niedostatecznego uzasadnienia treści orzeczeń.*

W trzech z czterech skontrolowanych urzędów marszałkowskich (województw mazowieckiego, opolskiego i świętokrzyskiego) stwierdzono poważne nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdami, a także sprawowania nadzoru nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu.

Marszałkowie Województw Świętokrzyskiego i Opolskiego w sposób nieuprawniony przekazali swoje ustawowe kompetencje w zakresie sprawowania nadzoru nad przeprowadzaniem badań i wydawaniem orzeczeń (wynikające z art. 80 ust. 2 pkt 1 oraz z art. 88 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących) wojewódzkim ośrodkom medycyny pracy (WOMP).

Nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych WOMP na podstawie zawartych umów, sprawowany był w sposób nierzetelny. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego nie wyegzekwował od WOMP wynikającego z umowy obowiązku przekazywania wyników kontroli.

- ***Marszałek Województwa Świętokrzyskiego**, poza jednym przypadkiem, nie posiadał żadnych informacji dotyczących przeprowadzanych kontroli, zakresu tych kontroli oraz stwierdzanych nieprawidłowości. Realizacja zawartej umowy z WOMP nie była objęta kontrolą przez Departament Ochrony Zdrowia. Departament ten nie posiadał informacji, czy badania lekarskie egzaminatorów po wejściu w życie przepisów ustawy o kierujących prowadzone były pod kątem przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku egzaminatora. Nie kontrolował również terminowości przesyłania starostom przez uprawnionych lekarzy kopii orzeczeń lekarskich, w których stwierdzone zostały przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdem albo wynikające ze stanu zdrowia ograniczenia.*

W Urzędzie Marszałkowskim w Opolu nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych WOMP ograniczał się wyłącznie do czynności akceptowania wystawianych faktur z tytułu wykonania umów zleceń oraz przesyłanych sprawozdań. Kontroli umów nie prowadziło również Biuro Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego tego Urzędu. W konsekwencji faktyczne wykonywanie nadzoru nad przeprowadzaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdami oraz nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu powierzone zostało pracownikom WOMP, które z uwagi na posiadane uprawnienia do wydawania orzeczeń, same podlegały takiemu nadzorowi.

Na terenie województwa mazowieckiego badania lekarskie i psychologiczne oraz wydawanie orzeczeń były wykonywane w zasadzie bez nadzoru.

- ***W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** od 2013 r. kontrolą wykonywania badań i wydawania orzeczeń lekarskich objęto czterech spośród 1 467 (0,3%) uprawnionych lekarzy ujętych w ewidencji. W tym czasie skontrolowano sześć spośród 193 (3,1%) pracowni psychologicznych, obejmując kontrolą pracę 10 spośród 357 (2,8%) psychologów ujętych w ewidencji. Kontrole realizował w ramach obowiązków służbowych Dyrektor Departamentu Polityki Społecznej i Zdrowotnej oraz specjalista Wydziału Spraw Społecznych Urzędu, posiadający uprawnienia do badań psychologicznych. Dodatkowo, w 2014 r. upoważniony (na podstawie zawartej umowy) lekarz przeprowadził tylko jedną kontrolę. O niedostatecznej organizacji pracy w tym Urzędzie świadczą podane w wyjaśnieniach powody niewykonania planu kontroli. Zdaniem Dyrektora Departamentu Polityki Społecznej i Zdrowia, powodem nieprzeprowadzenia dwóch zaplanowanych kontroli była rezygnacja z pracy dotychczasowej dyrektor tego Departamentu, co uniemożliwiło zlecenie ich wykonania innemu uprawnionemu lekarzowi.*

Marszałkowie województw nie określili szczegółowych procedur przeprowadzania kontroli przez upoważnionych lekarzy i psychologów. Brak tych procedur, w szczególności dotyczących trybu i zasad planowania kontroli, doboru uprawnionych lekarzy oraz psychologów do kontroli oraz ich pożądanej częstotliwości, zasad dotyczących sposobu dokumentowania spełnienia przez

kontrolowanych lekarzy oraz psychologów określonych wymagań, stwarzał ryzyko nierzetelnego przeprowadzania kontroli oraz obniżał ich skuteczność.

Na stwierdzone nieprawidłowości wpływ mógł mieć brak nadzoru wojewodów nad wykonywaniem przez marszałków ww. zadań, w tym wystawianiem upoważnień oraz wydawaniem decyzji administracyjnych⁵⁰. W okresie po wejściu w życie ustawy o kierujących, kontroli prowadzonej dokumentacji nie przeprowadzono w żadnych ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich. Jedynie w jednym z nich kontrolę obejmującą część ww. spraw, przeprowadzono w 2012 r.

- *W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego ostatnia kontrola została przeprowadzona przez Wojewodę w 2012 r. i obejmowała prawidłowość prowadzenia: rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne, ewidencji uprawnionych psychologów, a także nadzoru nad badaniami psychologicznymi. Wniosek Wojewody dotyczący prowadzenia rejestru i ewidencji zgodnie z wymogami ustawowymi został przekazany Marszałkowi do realizacji 27 grudnia 2012 r. Dyrektor Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej przekazując zalecenia pokontrolne Dyrektorowi WOMP zwrócił dodatkowo uwagę na konieczność uaktualnienia danych potrzebnych do utworzenia ewidencji uprawnionych psychologów.*

3.2.4. Rejestry i ewidencje przedsiębiorców i osób związanych ze szkoleniem i egzaminowaniem kierowców

Rejestr i ewidencje prowadzone przez starostę

W sześciu starostwach powiatowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekształcenia rejestrów przedsiębiorców prowadzących OSK (na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy o kierujących). Pomimo, że w celu zachowania ważności wpisów dokonanych na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy Prawo ord (uchylonego z dniem 19 stycznia 2013 r.), 23 na 123 przedsiębiorców nie przedłożyło wymaganych informacji określonych w art. 28 ust. 4 pkt 5, 8 i 9 ww. ustawy (dotyczących oznaczenia i adresu OSK, imion i nazwisk instruktorów i wykładowców wraz z ich numerami ewidencyjnymi oraz numerów rejestracyjnych wszystkich pojazdów służących do nauki jazdy), a kolejnych 9 przedłożyło je po określonym w art. 128 ust. 3 pkt 1 ustawy o kierujących terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, w 21 przypadkach nie wszczęto postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK i nie wykreślono tych OSK z rejestrów⁵¹.

- *W Starostwie Powiatowym w Opatowie żaden z siedmiu przedsiębiorców prowadzących OSK nie przedłożył Staroście wymaganych informacji. W odniesieniu do tych przedsiębiorców Starosta nie wydał decyzji administracyjnych o zakazie prowadzenia OSK i nie skreślił ich z rejestru.*

Działania wobec przedsiębiorców, którzy przedłożyli wymagane informacje po terminie, w dwóch jednostkach prowadzone były w sposób opieszale. Postępowania wszczęto, nawet po upływie pięciu miesięcy od dnia upływu terminu do ich przedłożenia.

⁵⁰ Na podstawie art. 122 ust 1 pkt 2 ustawy o kierujących wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności nad wykonywaniem przez marszałka województwa zadań, o których mowa (m.in.) w art. 77 ust. 2 (prowadzenie ewidencji uprawnionych lekarzy); w art. 80 ust.1, 2 i 4 (sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem, upoważnianie uprawnionych lekarzy do kontroli, skreślanie z ewidencji uprawnionych lekarzy); art. 85 ust. 3 i 8 (prowadzenie rejestru pracowni psychologicznych); art. 87 ust. 3 (prowadzenie ewidencji uprawnionych psychologów); art. 88 ust. 1, 4, 6, 7 i 9 (m.in. sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem badań psychologicznych, wydawanie decyzji administracyjnych o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę pracowni psychologicznej, a także o skreśleniu psychologa z ewidencji). W ramach nadzoru wojewoda m.in. przeprowadza kontrole dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem ww. zadań.

⁵¹ Na podstawie art. 128 ust. 4 ustawy o kierujących starosta wydaje decyzję o zakazie prowadzenia działalności, skreślając przedsiębiorcę z rejestru, jeżeli nie wypełnił on co najmniej jednego z obowiązków, o których mowa w art. 128 ust. 3 tej ustawy.

W siedmiu skontrolowanych starostwach powiatowych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przekształcenia ewidencji instruktorów nauki jazdy (na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy o kierujących).

- *W Starostwie Powiatowym w Opatowie po 19 stycznia 2013 r. wpisano do rejestru dwóch nowych instruktorów, jednakże przed dokonaniem tych wpisów nie przekształcono ewidencji instruktorów na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy. Właściwy dokument utworzono dopiero w trakcie kontroli NIK.*

W trzech jednostkach (w UM Opole oraz SP w Końskich i Namysławie) w ramach czynności związanych z przekształceniem ewidencji instruktorów (na podstawie art. 130 ust. 4 ustawy o kierujących), nie wezwano łącznie 55 instruktorów do przedłożenia aktualnych informacji w zakresie danych umieszczonych w ewidencjach prowadzonych na podstawie art. 105 ust. 2 pkt 7 ustawy Prawo ord. Brak wezwania do przedłożenia aktualnych informacji uniemożliwił organom prowadzącym ewidencje wykreślenie z nich osób, które wymaganych informacji nie przedłożyłyby w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania wezwania (art. 130 ust. 5 ustawy o kierujących). Odpowiednie działania w ww. zakresie zostały podjęte przez Starostę Namysławskiego – w związku z kontrolą NIK, dopiero po około półtora roku od wejścia w życie przepisów ustawy o kierujących.

Zasadniczymi przyczynami braku realizacji ww. obowiązku było niedostateczne przygotowanie organizacyjne urzędów, ograniczenia kadrowe, duża absencja chorobowa, niewłaściwa interpretacja przepisów, a w jednym z urzędów – zaginięcie akt instruktora.

- *W Urzędzie Miasta Opola, pomimo że ustawowy obowiązek zwrócenia się organu nadzoru nad OSK do instruktorów dotyczył wszystkich instruktorów ujętych w rejestrze przed 19 stycznia 2013 r., bez względu na to kiedy zostali oni w nim ujęci, nie wezwano ośmiu instruktorów do przedłożenia danych aktualizacyjnych ze względu na obciążenie innymi obowiązkami, a także ze względu na to, że instruktorzy ci – jak wyjaśniano – byli niedawno wpisani do ewidencji. Wbrew postanowieniom art. 130 ust. 4 ustawy o kierujących, termin weryfikacji został przesunięty na 7 stycznia 2014 r., tj. na okres weryfikacji instruktorów pod względem odbycia obowiązkowych warsztatów doskonalenia zawodowego w 2013 r.*

W co drugiej jednostce, w której pomimo wezwania instruktorzy nie przedłożyli w ogóle informacji w zakresie danych umieszczonych w ewidencji lub informacje przedłożyli po wymaganym terminie, działania podejmowane w sprawie ich skreślenia prowadzone były w sposób opieszły.

- *W Urzędzie Miasta Słupska, pomimo że 20 instruktorów – po skutecznym ich wezwaniu – nie przedłożyło wymaganych danych, nie zostało niezwłocznie skreślonych z ewidencji. Skreślenie dokonano dopiero po upływie dwóch (osiem osób) i po dziewięciu miesiącach (12 osób) od wyznaczonego terminu, i to ze względu na niespełnienie przez nich innych obowiązków wynikających z ustawy o kierujących (m.in. z powodu nieprzedłożenia zaświadczenia o uczestnictwie w warsztatach doskonalenia zawodowego oraz ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych).*

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rejestrów przedsiębiorców prowadzących OSK⁵² – stwierdzone w pięciu jednostkach (UM Ostrołęka i Siedlce oraz SP w: Chojnicach, Końskich i Namysławie), dotyczyły braku wpisów niektórych OSK, nieaktualizowania zawartych w rejestrach danych, nieprawidłowego wpisywania danych bądź nieprawidłowej numeracji. W szczególności, rejestry nie zawierały nowych danych wprowadzonych ustawą o kierujących, określonych w art. 28 ust. 4 pkt 4, 6 i 9⁵³, niezbędnych do rzetelnego wykonywania nadzoru nad OSK.

⁵² Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia OSK jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.). Nieprawidłowości stwierdzono w Urzędach Miast: Ostrołęka i Siedlce oraz Starostwach Powiatowych w: Chojnicach, Końskich i Namysławie.

⁵³ Informacje dot. adresów infrastruktury, tytułów prawnych oraz dat określających okres, na jaki przedsiębiorcy posiadali tytuł prawny do niej, przedsiębiorcy zobowiązani byli przedłożyć w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy o kierujących.

- *W Starostwie Powiatowym w Chojnicach* rejestr zawierał dane 18 OSK, które w trakcie kontroli NIK nie prowadziły działalności. Do przekształconego po 19 stycznia 2013 r. rejestru nie wpisano dwóch przedsiębiorców, którzy ujęci byli w rejestrze OSK przed dniem wejścia w życie ustawy o kierujących, pomimo że zgodnie z art. 128 ust. 2 tej ustawy wpisy do rejestrów dokonane przed jej wejściem w życie zachowywały ważność.

Podstawową przyczyną tego stanu było z jednej strony nierzetelne wykonanie czynności związanych z przekształceniem rejestru, a z drugiej nieprawidłowe przygotowanie organizacyjne starostw do wykonywania zadań w tym zakresie. Odpowiednie działania zostały podjęte w związku z kontrolą NIK, dopiero po około półtora roku od wejścia w życie przepisów ustawy o kierujących.

W Urzędzie m.st. Warszawy oraz SP w Chojnicach i Namysłowie nie zapewniono prowadzenia ewidencji instruktorów, stosownie do wymogów wynikających z przepisów art. 33 ust. 3 ustawy o kierujących. Ewidencje nie zawierały wymaganych danych, w tym niezbędnych do zaplanowania i rzetelnego przeprowadzenia kontroli działalności nadzorowanych OSK, tj.: numerów ewidencyjnych OSK, w których instruktor prowadzi szkolenie, numerów PESEL, dat ważności legitymacji instruktora oraz dat uzyskania przez niego poszczególnych rodzajów uprawnień, posiadanych rodzajów uprawnień, w zakresie których instruktor może prowadzić szkolenie. W ewidencji prowadzonej przez Starostę Chojnickiego dane nie były aktualizowane.

- *W Starostwie Powiatowym w Chojnicach* nie odnotowano w ewidencji przedłużenia dat ważności legitymacji dla 11 instruktorów. W przypadku czterech instruktorów, umieszczone w ewidencji miejsca prowadzenia przez nich szkoleń dotyczyły OSK, które już nie prowadziły działalności.

Rejestr i ewidencje prowadzone przez marszałka województwa

Na ogół prawidłowo przekształcone zostały przez skontrolowane urzędy marszałkowskie, w związku z wejściem w życie ustawy o kierujących, rejestry przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne, prowadzone uprzednio na podstawie art. 124a ust. 1 ustawy Prawo ord (uchylonego z dniem 19 stycznia 2013 r.). Dla zachowania ważności wpisów przedsiębiorcy prowadzący pracownie psychologiczne przedłożyli marszałkom województw wymagane informacje dotyczące adresu i oznaczenia pracowni, imion i nazwisk uprawnionych psychologów prowadzących badania oraz ich numerów ewidencyjnych (art. 128 ust. 5 ustawy o kierujących). W Urzędach Marszałkowskich Województwa Pomorskiego i Opolskiego nie wszczęto jednak postępowań i nie wykreślono z rejestrów czterech przedsiębiorców, którzy nie przedłożyli informacji w wymaganym terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o kierujących (art. 128 ust. 5), bądź przekazali te informacje po terminie.

- **Marszałek Województwa Opolskiego**, pomimo że jeden z przedsiębiorców nie przedłożył wymaganych informacji, zaniechał wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej. Zdaniem Wicemarszałka Województwa niewykreślenie pracowni z rejestru było wynikiem niedopatrzenia ze strony Wojewódzkiego Ośrodka Medycyny Pracy (WOMP) w Kędzierzynie-Koźlu z siedzibą w Opolu, prowadzącego rejestry na podstawie zawartej umowy, który nie zgłosił zaprzestania działalności przez tę firmę, a nie braku należytego nadzoru nad tym Ośrodkiem⁵⁴.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego, Marszałek nie zapewnił prowadzenia rejestru stosownie do wymogów wynikających z przepisów art. 85 ust. 3 i art. 85 ust. 4 pkt 4 i ust. 7 ustawy o kierujących.

⁵⁴ Umowy zlecenia z WOMP podpisywane były corocznie, pierwsza 16 maja 2006 r. Zakres zlecenia każdorazowo obejmował prowadzenie rejestru pracowni i ewidencji psychologów; sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem badań psychologicznych; kontrolowanie przeprowadzania badań lekarskich i wydawania orzeczeń stwierdzających istnienie lub brak przeciwwskazań do kierowania pojazdami.

W Urzędach Marszałkowskich Województw Mazowieckiego i Opolskiego do 59 z 263 psychologów wpisanych przed wejściem w życie ustawy o kierujących do ewidencji prowadzonej na podstawie ustawy Prawo ord, nie wysłano wezwań do przedłożenia aktualnych informacji w zakresie danych umieszczonych w ewidencji (art. 130 ust. 4 ustawy o kierujących). W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego Marszałek odstąpił od wykonania tego obowiązku wobec 57 (21,7%) osób. Działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero po ponad roku, w związku z kontrolą NIK. Jedną z przyczyn tego stanu było nieegzekwowanie od uprawnionych psychologów realizacji obowiązku, dotyczącego przekazywania marszałkowi – w terminie 14 dni informacji o zmianie danych zawartych w ewidencji (art. 87 ust. 6 pkt 1 lit b ustawy o kierujących), czego skutkiem było utrudnione wykonanie czynności związanych z przekształceniem ewidencji. Wskutek tego zaniechania prowadzona ewidencja psychologów, w 57 na 263 wpisy zawierała nieaktualne dane adresowe. Brak wezwania do przedłożenia aktualnych informacji uniemożliwił marszałkom wykreślenie tych osób z ewidencji, w przypadku gdy wymagane informacje nie zostałyby przedłożone w terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania wezwania (art. 130 ust. 5 ustawy o kierujących).

Do 18 stycznia 2013 r. rejestry uprawnionych lekarzy prowadzili wojewodowie. Po wejściu w życie ustawy o kierujących, rejestry zostały przekazane marszałkom województw, które na podstawie art. 130 ust. 2 ww. ustawy zostały przekształcone w ewidencje uprawnionych lekarzy. Jednak w art. 130 ust. 4 tej ustawy został pominięty obowiązek wezwania przez marszałka osób wpisanych do przekazanych rejestrów – w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie ustawy o kierujących, do przedłożenia aktualnych danych. W wyniku odmiennej interpretacji przepisów przez marszałków województw w zakresie sposobu przekształcenia ww. dokumentacji, mimo braku podstawy prawnej, trzech z nich wezwało osoby wpisane do przedłożenia aktualnych danych. Natomiast Marszałek Województwa Mazowieckiego podjął akcję informacyjną mającą na celu zaktualizowanie danych zawartych w przejętym rejestrze lekarzy.

- *W przekazanym przez Wojewodę Mazowieckiego rejestrze, wpisanych było 1 491 uprawnionych lekarzy. Ponieważ ustawa o kierujących nie wprowadziła obowiązku przesłania przez lekarzy aktualnych informacji, w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego** podjęto akcję informacyjną mającą na celu zachęcenie lekarzy do aktualizacji swoich danych. Informacje w tej sprawie zamieszczono na stronie internetowej Urzędu oraz WOMP, w prasie medycznej, a także za pośrednictwem okręgowych izb lekarskich. W wyniku podjętej akcji do 30 czerwca 2014 r. dane zaktualizowało ok. 500 lekarzy.*

Przejęte przez czterech marszałków województw rejestry, zawierały łącznie 2 639 wpisów uprawnionych lekarzy. W wyniku podjętych przez marszałków działań, zaktualizowano dane 1 362 lekarzy (51,6%).

Nierzetelne przekształcenie, a następnie prowadzenie przez starostów i marszałków rejestrów i ewidencji skutkujące tym, że zawierają one niepełne bądź nieaktualne dane, nie pozwoli na uruchomienie najważniejszego narzędzia nadzoru przewidzianego w nowym systemie szkolenia i egzaminowania kierowców. Nie będzie bowiem możliwe przekazanie do centralnej ewidencji kierowców kompletnych i poprawnych danych, zgromadzonych do 3 stycznia 2016 r. w ww. rejestrach i ewidencjach (art. 138b ustawy o kierujących). Bez skutecznego wdrożenia obowiązku przetwarzania przez administratora centralnej ewidencji kierowców tych informacji, ww. organy nadzoru pozbawione będą możliwości oceny wyników pracy poszczególnych ośrodków szkolenia, jak również zatrudnionych w nich instruktorów i wykładowców. Niemożliwe będzie trafne typowanie tych OSK oraz WORD, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działalności.

3.2.5. Spełnianie wymagań oraz przeprowadzanie egzaminów państwowych przez WORD

Skontrolowane siedem WORD na ogół spełniały wymagania dotyczące wyposażenia, warunków lokalowych oraz placów manewrowych, niezbędne do przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy. Stwierdzano jednak, aczkolwiek w różnym zakresie, pojedyncze przypadki nieprawidłowości i uchybień.

W WORD w Opolu, Ostrołęce i Radomiu place manewrowe przeznaczone do sprawdzania umiejętności wykonywania zadań wchodzących w skład części praktycznej egzaminu państwowego nie spełniały wymagań określonych w § 5 rozporządzenia w sprawie egzaminowania. Nieprawidłowości polegały na niezapewnieniu: wyłączenia tych miejsc z ruchu dla pojazdów innych niż egzaminacyjne i pojazdów wykorzystywanych przez ośrodek do prowadzenia szkoleń; odgródzenia placów manewrowych od pozostałej części ośrodka egzaminowania; wymaganej nawierzchni, a także wyznaczenia w sposób jednoznaczny i zgodny z wymaganiami określonymi w § 29 ww. rozporządzenia stanowisk umożliwiających wykonanie każdego z zadań egzaminacyjnych przewidzianych do wykonania na placu manewrowym na egzaminie państwowym.

W WORD w Opolu cztery place manewrowe do sprawdzania umiejętności wykonywania zadań wchodzących w skład części praktycznej egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii B1 lub B nie spełniały wymagań, ponieważ dostęp do nich zapewniony był również dla pojazdów innych niż egzaminacyjne. Place te wykorzystywane były także jako miejsca parkingowe dla prywatnych samochodów. Dostęp do kolejnego placu manewrowego, przeznaczonego do wykonywania zadań w zakresie prawa jazdy pozostałych kategorii (C1, C, D1, D, B+E, C1+E, C+E, D1+E, D+E, T) również nie został ograniczony dla prywatnych pojazdów, ponieważ stanowił drogę dojazdową do ww. miejsc parkingowych. Taka organizacja powodowała, że podczas egzaminów istniało ryzyko poruszania się po placach pojazdów utrudniającym egzaminowanym poprawne wykonanie zadań. Dwa wymiary jednego z dwóch stanowisk były krótsze o 2 metry w porównaniu do wymiarów określonych dla tego stanowiska w Tabeli nr 9 do załącznika nr 2 rozporządzenia w sprawie egzaminowania⁵⁵. Pomimo że zostały one wyznaczone przed laty, odpowiednia korekta została dokonana dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK. Wskutek niezapewnienia prawidłowego wyznaczenia stanowisk mogło dochodzić do sytuacji, podczas której osoba egzaminowana uzyskała wyniku negatywny z tej części egzaminu, pomimo prawidłowo wykonanych manewrów.

W WORD w Ostrołęce, pomimo że przepisy nie przewidywały odstępstw od wymagań jakim powinny odpowiadać ośrodki egzaminowania (§ 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania), plac manewrowy WORD nie został odgródzony od pozostałej części Ośrodka (budynku administracyjnego oraz dwóch garaży). Stan ten obniżał bezpieczeństwo przeprowadzania egzaminów, a także umożliwiał dostęp osobom postronnym. Również w tym Ośrodku występowała nieprawidłowość, która mogła mieć wpływ na nieuzyskanie pozytywnego wyniku z egzaminu. Na części placu manewrowego przeznaczonej do prowadzenia egzaminu na kategorię B i C prawa jazdy znajdowały się widoczne linie, które stanowiły pozostałość po poprzednich stanowiskach, co utrudniało osobom egzaminowanym prawidłowe wykonanie manewrów.

⁵⁵ Zgodnie z wymaganiami dla zadania - jazda pasem ruchu oraz po łuku do przodu i do tyłu, długość „a” dla prawa jazdy kategorii C1, C, D1 powinna wynosić 34 m, a dla prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E, D, D+E, T powinna wynosić 32 m, w omawianym stanowisku długości te wynosiły odpowiednio 32 m i 30 m. Natomiast długość „c” dla prawa jazdy kategorii C1, C, D1 powinna wynosić 27,5 m, a dla prawa jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E, D, D+E, T powinna wynosić 25 m, w omawianym stanowisku długości te wynosiły odpowiednio 25,5 m i 23 m.

- *Jeden ze zdających na prawo jazdy kategorii „C” w skardze złożonej 26 lutego 2013 r. do Marszałka Województwa Mazowieckiego twierdził, że nieprawidłowe wykonanie jednego z zadań wynikało z „istnienia starych linii”.*

W WORD w Ostrołęce, Radomiu i Słupsku, pomimo że dane o natężeniu ruchu były dostępne we właściwych zarządach dróg, nie zadbano o ich pozyskanie w celu prawidłowego doboru tras egzaminacyjnych⁵⁶. Egzaminatorzy dobierali trasy przejazdu nie posiadając informacji o dokładnym natężeniu ruchu, w sposób, jak wyjaśniali, intuicyjny.

- *W WORD w Słupsku brak było informacji o natężeniu ruchu na ulicach Miasta, pomimo że były one dostępne w Zarządzie Infrastruktury Miejskiej w Słupsku. Trasa przejazdu dla wszystkich objętych badaniem egzaminów zakończonych wynikiem pozytywnym nie została dobrana przez egzaminatorów w taki sposób, aby natężenie ruchu w godzinach szczytu na odpowiednich elementach drogi nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu. Nie zrealizowano tym samym wniosku NIK z 2001 r.⁵⁷*

W WORD w Radomiu nie zapewniono warunków do prawidłowego przeprowadzenia egzaminu w przypadku zadań egzaminacyjnych, dla których wymagane jest uzyskanie określonej prędkości pojazdu. W trakcie prowadzenia egzaminów na uzyskanie uprawnień w zakresie kategorii motocyklowych, podczas wykonywania zadania egzaminacyjnego „hamowanie od prędkości co najmniej 50 km/h do zatrzymania we wskazanym miejscu, nie zapewniono rzetelnego pomiaru wymaganej minimalnej prędkości, ponieważ była ona oceniana przez egzaminatora bez użycia urządzenia do pomiaru prędkości. Taki stan powodował uznaniowość dokonywanych przez egzaminatorów ocen wykonania zadania egzaminacyjnego.

W WORD w Kielcach i Słupsku w celu obsługi nowego systemu egzaminowania⁵⁸ zakupiono system teleinformatyczny konsorcjum ITS/Sygnity. Umowy zostały podpisane, pomimo że oferta nie spełniała kryterium zapewnienia integracji z systemem teleinformatycznym starostw, a głównym powodem wyboru była dwukrotnie niższa cena. Jak wyjaśnił Dyrektor WORD w Opolu, z ofert złożonych przez Konsorcjum ITS-Sygnity oraz PWPW, propozycja ITS w pozycji „Istotne warunki realizacji zamówienia” określała możliwość integracji z Systemem Teleinformatycznym Starostw w zakresie Profilu Kandydata jedynie o interfejsy symulowane, a Wykonawca planował z Zamawiającym, a więc po podpisaniu umowy, wystąpienia do właściwych organów w celu otrzymania dokumentacji technicznej opisów interfejsów. Po uzyskaniu tych danych Wykonawca byłby w stanie rozpocząć rozbudowę swojego systemu o możliwość przesyłania PKK. Z uwagi na powyższe oferta nie spełniała kryterium „zapewnienia integracji z systemem teleinformatycznym Starostw”. Testy rozwiązań ITS i PWPW przeprowadzane na systemach we Wrocławiu i Katowicach, w których uczestniczyli przedstawiciele WORD Opole potwierdzały sprawność jedynie rozwiązania PWPW. W trakcie 2013 r., w marcu oraz grudniu, ww. Ośrodki dokonały zmiany systemu na w pełni funkcjonalny i kompatybilny system teleinformatyczny dostarczony przez PWPW.

⁵⁶ Zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie egzaminowania, egzaminator dobiera trasę przejazdu w trakcie egzaminu w taki sposób, aby natężenie ruchu (w godzinach szczytu) na elementach drogi określonych w tabeli nr 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu (nie dotyczy egzaminów prowadzonych w zakresie prawa jazdy kategorii AM i T).

⁵⁷ Delegatura NIK w Gdańsku w wyniku przeprowadzonej w okresie od 5 marca do 13 kwietnia 2001 r. kontroli pt. Prawidłowość szkolenia i egzaminowani kandydatów na kierowców (...) sformułowania następujący wniosek: *Wyznaczenie trasy przejazdu na egzaminie praktycznym tak, aby natężenie ruchu nie było mniejsze (w godzinach szczytu) niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu.*

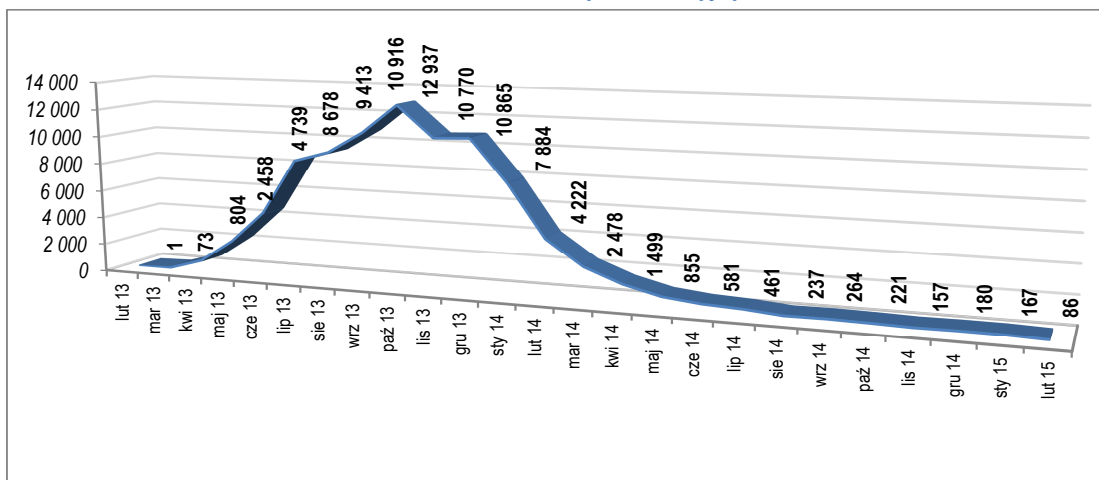
⁵⁸ Jednym z zasadniczych elementów zmian w egzaminowaniu było wprowadzenie od stycznia 2013 r. nowego systemu egzaminów teoretycznych na prawo jazdy oraz teleinformatycznego systemu obiegu dokumentów. Kandydaci na kierowców od tej pory zobowiązani zostali do zarejestrowania się w wydziałach komunikacji w starostwach w celu utworzenia im PKK.

Wskutek wyboru systemu ITS/Sygnity, 34 ośrodki egzaminowania (69,4% wszystkich WORD w Polsce)⁵⁹ pozbawione były możliwości pobierania, obsługi i aktualizowania PKK, które po 19 stycznia 2013 r. stały się warunkiem uzyskania lub odzyskania uprawnień do kierowania pojazdami⁶⁰. Sytuacja ta trwała do 8 marca 2013 r.⁶¹, kiedy wprowadzony został tryb awaryjny, który dopuszczał m.in. papierowy obrót dokumentów pomiędzy WORD a starostwem. W konsekwencji przez ponad półtora miesiąca 34 WORD nie mogły prowadzić działalności egzaminacyjnej, a ponadto stosowanie tego trybu wydłużało procedury wydawania uprawnień kierowcom.

Ze względu na brak możliwości elektronicznej wymiany informacji ze starostwami w zakresie pobierania PKK przez ośrodki egzaminowania, które zakupiły system ITS/Sygnity⁶², przez ponad dwa lata, tj. w okresie od lutego 2013 r. do lutego 2015 r. załatwiono w trybie awaryjnym łącznie 90 946 PKK⁶³.

Wykres nr 4

PKK załatwiane w trybie awaryjnym



Opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

W WORD w Kielcach, Opolu, Płocku, Radomiu i Warszawie wystąpiło 208 awarii systemu teleinformatycznego trwających do 80 minut, utrudniających lub uniemożliwiających prawidłowe przeprowadzenie egzaminu. Awarie dotyczyły m.in. nieuruchamiania się programu egzaminacyjnego, zawieszania systemu podczas egzaminu teoretycznego, problemów z wylosowaniem kandydata bądź braku możliwości losowania osób po egzaminie teoretycznym.

- **W WORD w Radomiu**, ze względu na skargi egzaminowanych dotyczące bardzo złej jakości obrazu na monitorach ekranów komputerów, dokonano wymiany sprzętu. Do czasu wyeliminowania nieprawidłowości przeprowadzono przy użyciu wadliwego sprzętu około 360 egzaminów teoretycznych. Egzaminowanie kierowców z zastosowaniem sprzętu, dostosowanego do nowego systemu teleinformatycznego rozpoczęto dopiero 4 lutego 2014 r.

⁵⁹ W skali kraju umowy z ITS/Sygnity podpisały 34 WORD, a z PWPW – 15.

⁶⁰ Poza kandydatami na kierowców, dotyczyło to w znacznej liczbie kierowców zawodowych, kierowców kierowanych na egzamin po przekroczeniu limitu 24 punktów karnych oraz obywateli innych państw ubiegających się o wymianę posiadanych praw jazdy w celu korzystania z nich w Polsce.

⁶¹ Nowelizacja rozporządzenia w sprawie egzaminowania, która umożliwiła obsługę w tzw. „Trybie awaryjnym” weszła w życie 8 marca 2013 r. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 marca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach. (Dz. U. z 2013 r. poz. 319).

⁶² Większość WORD w Polsce (34 z 49) nie miało dostępu do systemu w starostwach i przed egzaminem dysponowały wyłącznie dokumentacją papierową. Pod koniec sierpnia 2013 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zapadła decyzja o tym, że w 2014 r. powstanie jeden system i jedna baza pytań egzaminacyjnych.

⁶³ Według informacji PWPW z 20 lutego 2015 r.

W WORD w Opolu, Radomiu, Słupsku i Warszawie nierzetelnie wykonywano obowiązki dotyczące zapewnienia bezstronności w procesie egzaminowania⁶⁴. W WORD w Opolu i Radomiu wystąpiły nieprawidłowości w zakresie udzielania przez dyrektora WORD zgody na podejmowanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez egzaminatorów⁶⁵.

- *W WORD w Opolu zgody na podjęcie dodatkowych zajęć zarobkowych były udzielane, pomimo że egzaminatorzy w składanych wnioskach nie określali czasu oraz okresu wykonywania dodatkowych zajęć. Ponadto osoby te w składanych oświadczeniach, zgodnie z wymogiem określonym w art. 63 ust. 6 i 7 ustawy o kierujących, nie wyszczególniały OSK, instruktorów i wykładowców, dla których nie mogą przeprowadzać egzaminów.*

W WORD w Kielcach i Słupsku egzaminy przeprowadzali egzaminatorzy nadzorujący a nawet dyrektor WORD, co pozostawało w wyraźnej kolizji z ich obowiązkami z zakresu nadzoru nad egzaminowaniem i procedurami odwoławczymi w przypadku skarg składanych przez osoby egzaminowane.

- *W WORD w Kielcach funkcję egzaminatora nadzorującego sprawowało dwóch egzaminatorów, którzy nadzorowali pracę innych egzaminatorów, a także sporządzali pisemne informacje dotyczące składanych skarg. Osoby te przeprowadzały również egzaminy. Nie zapewniono tym samym bezstronności prowadzonych przez nich postępowań, w tym dotyczących składanych przez zdających skarg na przebieg egzaminu. Obydwaj egzaminatorzy nadzorujący przeprowadzali w badanym okresie egzaminy na kierowców: 19 050 egzaminów na kategorię B prawa jazdy, 528 egzaminów na kategorii A, AM, A1, A2, 244 egzaminy na kategorii D, D+E, D1, D1+E, 1 037 egzaminów na kategorii C, C+E, C1, C1+E oraz 146 egzaminów na kategorię T.*

Pomimo że w związku z art. 63 ust. 5 ustawy o kierujących, egzaminatorzy zobowiązani byli stosować się do przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁶, dyrektorzy WORD w Opolu, Radomiu, Słupsku i Warszawie nie egzekwowali rzetelnej realizacji obowiązku składania przez każdego zatrudnionego egzaminatora odpowiednich oświadczeń majątkowych. W WORD w Opolu żaden z 38 egzaminatorów nie przedkładał oświadczeń majątkowych o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka - przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru - w trakcie pełnienia funkcji. Nieprawidłowości dotyczyły także składania przez egzaminatorów oświadczeń o ich stanie majątkowym przed objęciem stanowiska, co roku w terminie do 31 marca, jak również w dniu opuszczenia stanowiska. W WORD w Opolu i Warszawie nie wyegzekwowano od 13 egzaminatorów złożenia przez nich oświadczeń majątkowych przed objęciem stanowiska egzaminatora, a oświadczenia zostały złożone po terminie nawet ponad dwóch miesięcy. W WORD w Radomiu, Warszawie i Słupsku nie podjęto skutecznych działań wobec 26 egzaminatorów, z którymi rozwiązano stosunek pracy, mających na celu złożenie przez nich w dniu opuszczenia stanowiska oświadczeń majątkowych. Dziewięciu egzaminatorów oświadczenia złożyło nie w tym dniu, w skrajnym przypadku nawet po upływie jednego miesiąca. Dopuszczono do sytuacji, że 17 egzaminatorów w ogóle nie złożyło wymaganych oświadczeń po zakończeniu pracy w WORD.

⁶⁴ W celu podniesienia jakości przeprowadzanych egzaminów, w tym ograniczenia możliwości występowania mechanizmów korupcyjnych, nałożono na egzaminatorów dodatkowe obowiązki, tj. zakaz podejmowania innych zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora WORD oraz ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej jak dla osób pełniących funkcje publiczne, w tym także konieczność składania deklaracji majątkowych.

⁶⁵ Egzaminator zatrudniony w WORD nie może podejmować zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora WORD, a także jednocześnie prowadzić szkoleń dla osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 63 ust. 3 i 4 ustawy o kierujących).

⁶⁶ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

W WORD w Radomiu i Warszawie w trzech przypadkach w dniu rozwiązania umowy o pracę z egzaminatorem nie wyegzekwowano od niego zwrotu pieczętki i legitymacji. Działania w tym zakresie podjęte zostały dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK⁶⁷.

W WORD w Opolu trzydniowe warsztaty doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów nie były prowadzone zgodnie z zatwierdzonym przez Marszałka Województwa Opolskiego szczegółowym programem zajęć, a czas trwania warsztatów zorganizowanych dla egzaminatorów niezatrudnionych w WORD w Opolu został ponadto skrócony z 18 do 13,5 godziny.

Egzaminatorzy wpisani do ewidencji egzaminatorów przed 19 stycznia 2013 r. spełniali wymagania o braku przeciwwskazań zdrowotnych oraz psychologicznych, określone art. 58 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących, tylko do końca okresu ważności orzeczeń lekarskich oraz psychologicznych wydanych na podstawie art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym⁶⁸.

W WORD w Opolu, Ostrołęce, Radomiu i Słupsku dyrektorzy dopuścili do przeprowadzania egzaminów państwowych przez 23 egzaminatorów, pomimo że nie spełniali wymagań dotyczących posiadania ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku odpowiednich przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora. Osoby te po utracie ważności posiadanych orzeczeń przedstawiały orzeczenia wystawione już po wejściu w życie przepisów ustawy o kierujących, tj. 19 stycznia 2013 r., które stanowiły jedynie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami, natomiast nie zawierały zapisu o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora.

- *W WORD w Ostrołęce sześciu egzaminatorów, którzy przedłożyli orzeczenia lekarskie i psychologiczne wydane w zakresie wynikającym z przepisów ustawy Prawo ord przeprowadziło blisko 2,5 tys. egzaminów teoretycznych oraz 2,3 tys. egzaminów praktycznych.*

Pomimo że egzaminatorzy przedkładali orzeczenia lekarskie i psychologiczne (wystawiane po 18 stycznia 2013 r.) z zakresie innym niż określony w art. 58 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących, dyrektorzy WORD - pomimo niespełniania przez składających takie orzeczenia wymagań ustawowych, przedłużali im okres ważności legitymacji egzaminatora.

- *Dyrektor WORD w Słupsku przedłużył ważność legitymacji dla 10 egzaminatorów, pomimo że przedłożone przez nich orzeczenia zawierały stwierdzenie o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdem.*

O występowaniu negatywnych zjawisk podczas przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy świadczy uznanie przez marszałków województw co czwartej skargi, złożonej przez zdających w siedmiu skontrolowanych WORD, dotyczącej przebiegu egzaminu.

- *W WORD w Opolu co trzecia skarga (37%) złożona przez zdających Marszałkowi Województwa Opolskiego została uznana za zasadną. Liczba skarg dotyczących przebiegu egzaminu złożonych w 2014 r. wzrosła o 60% w stosunku do analogicznego okresu 2013 r.*

Skargi uznane za zasadne dotyczyły głównie niewłaściwej oceny wykonania zadań podczas egzaminu praktycznego na placu manewrowym lub podczas jazdy w ruchu miejskim, niewłaściwego zachowania egzaminatora wobec zdającego, niewłaściwie sformułowanych pytań egzaminacyjnych.

- *W WORD w Ostrołęce jeden z egzaminatorów podał, że w czasie swojej pracy raz otrzymał propozycję natury korupcyjnej. Zgłosił ten fakt do prokuratury. Śledztwo zostało umorzone mimo, że sytuacja została nagrana na kamerę.*

⁶⁷ Obowiązek zwrotu legitymacji i pieczętki w przypadku rozwiązania z egzaminatorem umowy o pracę wynika z § 59 ust. 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania.

⁶⁸ Art. 130 ust. 7 pkt 2 ustawy o kierujących.

3.2.6. Wydawanie uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzór nad kierującym w zakresie spełniania wymagań określonych dla posiadania prawa jazdy

Przechowywanie dokumentacji

W trzech skontrolowanych jednostkach (UM Opole, SP w Kędzierzynie-Koźlu oraz Końskich) nie zapewniono wymaganych przepisami warunków do przechowywania i zabezpieczenia akt ewidencyjnych. Jedną z przyczyn tego stanu był brak odpowiednich pomieszczeń do przechowywania dokumentacji. Jednak zasadniczym powodem ww. nieprawidłowości było ignorowanie przez kierowników jednostek obowiązków w tym zakresie.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich nieprzestrzeganie wymagań określonych przepisami prawa, zdaniem naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu wynikało z tego, że przechowywanie akt w pokojach, w których przyjmowani byli interesanci, a nie odpowiednio zabezpieczonym archiwum - usprawniało obsługę interesantów, ponieważ nie oczekiwali oni na przyniesienie dokumentacji z archiwum znajdującego się dwa piętra wyżej.*

Nadzór nad kierującym w zakresie spełniania wymagań określonych dla posiadania uprawnienia do kierowania pojazdem

We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości, aczkolwiek w różnym zakresie, dotyczące sprawowania nadzoru nad kierującym w zakresie spełniania wymagań określonych dla posiadania dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem. Decyzje administracyjne o zatrzymaniu prawa jazdy, jak również cofnięciu uprawnień, wydawane były z opóźnieniami, nawet po upływie roku od wystąpienia przesłanek do podjęcia czynności w tym zakresie. Stwierdzono nawet przypadki niewydania decyzji w powyższych sprawach.

a) Wydawanie decyzji o skierowaniu kierowcy na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego oraz badania lekarskie i psychologiczne

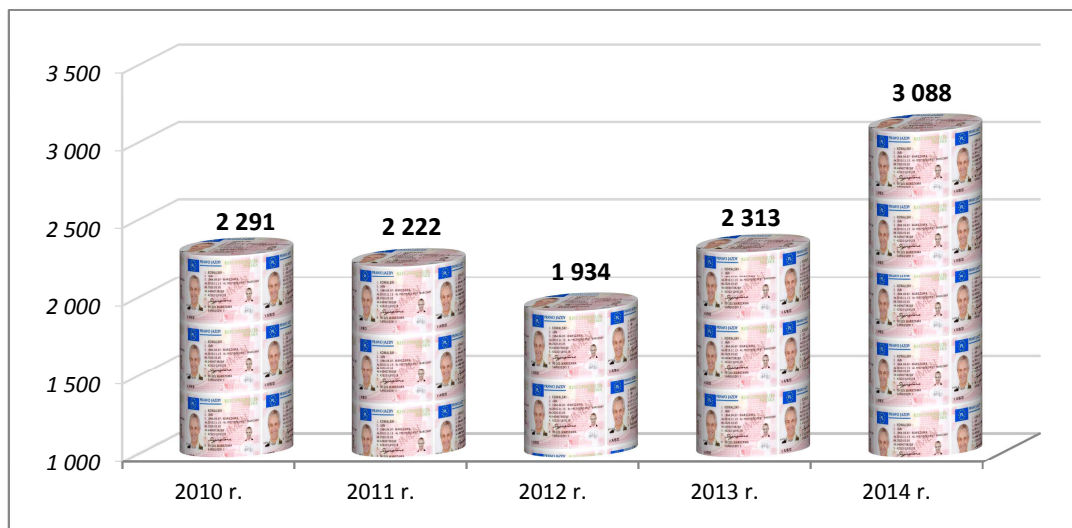
Pomimo że kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego podlegały osoby posiadające uprawnienie do kierowania pojazdem, które w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego, przekroczyły 24 punkty karne⁶⁹, starostowie w sposób opieszali reagowali na wnioski składane w powyższej sprawie przez komendantów wojewódzkich Policji. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stwierdzono, aby decyzje zostały wydane niezwłocznie, w terminie do jednego miesiąca, a tylko w Urzędzie Miasta Opola i m.st. Warszawy stwierdzono, że zostały wydane w terminie do dwóch miesięcy. W pozostałych jednostkach okres od wpływu wniosku do wydania decyzji przekraczał dwa miesiące, przy czym występowały przypadki wielomiesięcznych (10 miesięcy) opóźnień.

- *Prezydent Miasta Słupska wszczął, na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit b Prawa o ruchu drogowym, w związku z art. 99 ustawy o kierujących, łącznie 35 postępowań, z których 34 zakończyły się wydaniem decyzji o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu, a jedno zostało umorzone. Decyzje wydawane były w terminie od siedmiu do 310 dni od dnia otrzymania od KWP wniosku o skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji.*

⁶⁹ Art. 114 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Komendant Wojewódzki Policji, w przypadku przekroczenia przez kierującego 24 punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego, występuje do starosty z wnioskiem o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji takiej osoby.

Wykres nr 5

Zatrzymane prawa jazdy z powodu przekroczenia limitu punktów



Opracowanie własne NIK na podstawie informacji KGP

W trzech jednostkach (SP w Chojnicach, Kędzierzynie-Koźlu i Namysłowie) stwierdzono, że w przypadku co czwartego wniosku Policji (16 na 65 zbadanych) w ogóle nie zostały wydane decyzje administracyjne w sprawie sprawdzenia kwalifikacji.

- **W Starostwie Powiatowym w Namysłowie** w trzech (23%) przypadkach Starosta nie wydał decyzji o skierowaniu osoby na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, pomimo zaistnienia przesłanek określonych w art. 99 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących. Niewydanie decyzji pracownicy starostwa wyjaśniali znacznym obciążeniem obowiązkami oraz błędnym wydaniem PKK zamiast decyzji.

Brak wydania decyzji administracyjnej o skierowaniu kierowcy na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego uniemożliwiało staroście wydanie kolejnej decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami kierowcy, który nie zgłosił się na egzamin, we wskazanym w decyzji terminie (art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy o kierujących).

W Urzędzie Miasta Opola oraz Starostwach Powiatowych w Kędzierzynie-Koźlu oraz Namysłowie stwierdzono nieprawidłowości z zakresie wydawania decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie w przypadkach stwierdzenia uzasadnionych i poważnych przyczyn co do jego stanu zdrowia, bądź gdy kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. W trzech jednostkach (UM Opole oraz SP w Kędzierzynie-Koźlu oraz Namysłowie), pomimo wpływu informacji o uzasadnionych zastrzeżeniach co do stanu zdrowia 131 kierowców skierowanych przez szpitale, pracownice lekarskie i prokuraturę, w 75 przypadkach nie wydano niezwłocznie decyzji o skierowaniu tych osób na badania lekarskie. W siedmiu z tych przypadków postępowania nadal trwały, natomiast w pozostałych 68 zostały wydane decyzje o umorzeniu postępowania. Do podstawowych przyczyn tego stanu należało błędne lub nierzetelne wypełnianie wniosków o skierowanie na badania, nieudzielanie przez lekarzy odpowiedzi na pisma w prowadzonych postępowaniach wyjaśniających, a także znaczne opóźnienia w pracy sądów.

- **W Urzędzie Miasta Opola** badanie 20 losowo wybranych informacji dotyczących skierowania kierowców na badania lekarskie wykazało, że tylko w jednym przypadku Prezydent Opola wydał w ciągu 15 dni od otrzymania informacji decyzję o skierowaniu kierowcy na badania lekarskie. W pozostałych 19 przypadkach umorzono postępowania, głównie z powodu braku odpowiedzi lekarza na prośbę o uzupełnienie wniosku o brakujące informacje.

Tą złą sytuację pogarszał znaczny upływ czasu od wpływu wniosku do wydania decyzji o skierowaniu na badania. W 23% zbadanych przypadkach decyzje zostały wydane w terminie powyżej miesiąca, a w skrajnych przypadkach nawet po upływie 51 lub 101 dni.

- *W Urzędzie Miasta Słupska sześć decyzji (20% objętych badaniem) zostało wydanych po upływie dwóch miesięcy, w tym jedna po 101 dniach.*

Równie istotne z punktu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego jest niezwłoczne kierowanie na badania psychologiczne osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami, u których podczas badania stwierdzono możliwość istnienia poważnych przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, a także które kierowały pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, które przekroczyły liczbę 24 punktów karnych otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego, jak również które uczestniczyły w wypadku drogowym, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała poważnych obrażeń. I w tym przypadku w sześciu jednostkach stwierdzono, że co piąta decyzja wydawana była po upływie miesiąca, przy czym wystąpiły przypadki, gdzie upływ czasu od wpływu wniosku do wydania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne wyniósł 60, a nawet 80 dni.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie, pomimo że postępowanie zostało wszczęte bez zwłoki, decyzję wydano dopiero po 80 dniach.*

O braku przywiązywania wagi do niezwłocznego kierowania osób, które mogą stwarzać zagrożenie na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, a także o niewłaściwej organizacji pracy w starostwie świadczy wyjaśnienie kierownika jednego ze skontrolowanych urzędów, który na przyczynę wydłużonego czasu wydania tych decyzji wskazał dużą liczbę innych, pilnych spraw, a także to, że brał pod uwagę priorytety poszczególnych spraw.

b) Wydawanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy lub cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami

W sześciu skontrolowanych jednostkach (UM Słupsk, m.st. Warszawy oraz SP w: Chojnicach, Końskich, Namysłowie i Opatowie), co trzecia decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w związku z nieprzedstawieniem w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych nie została wydana niezwłocznie, do jednego miesiąca od wyznaczonego terminu. Na 96 objętych badaniem decyzji 32 wydano po upływie jednego miesiąca, przy czym występowały przypadki wydania decyzji po upływie nawet od pięciu do 13 miesięcy od wyznaczonego terminu przedłożenia orzeczenia.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich spośród dziewięciu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, trzy zostały wydane ze znaczną zwłoką, tj. po upływie 119, 162 i 387 dni od wyznaczonego terminu. Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu oraz inspektora zatrudnionego w tym Wydziale wynikało, że przyczyną wydania decyzji po tak długim okresie było przeoczenie, spowodowane przeniesieniem w inne miejsce akt ewidencyjnych kierowców, w związku z oczekiwaniem na prawomocny wyrok sądu orzekający zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych.*

W Starostwach Powiatowych w Kędzierzynie-Koźlu oraz Namysłowie, pomimo nieprzedstawienia w wymaganym terminie orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdami, w ogóle nie wydano łącznie ośmiu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

- *W Starostwie Powiatowym w Kędzierzynie-Koźlu w 2013 r. wydano pięciu osobom decyzje o skierowaniu na badania lekarskie i psychologiczne, a w I półroczu 2014 r. kolejnym dwóm osobom. Brak wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy tym osobom, w związku z nieprzedłożeniem przez nie w wymaganym terminie orzeczeń, według Kierownika Wydziału Komunikacji i Transportu, był spowodowany tym, że przepisy nie określały terminu, w którym te badania należy wykonać, a także nie dawały podstaw do jego określenia poprzez decyzję administracyjną. Jednak we wzorach decyzji o skierowaniu na badania, w pouczeniach wskazano, że na badanie lekarskie/psychologiczne należy zgłosić się w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu, a orzeczenie*

lekarskie/psychologiczne należy przedstawić organowi kierującemu w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu⁷⁰.

Pomimo wydania decyzji administracyjnych w sprawie zatrzymania prawa jazdy, w których wezwano do natychmiastowego zwrotu tych dokumentów, w Urzędzie Miasta Siedlce na 14 zbadanych przypadków, w dwóch zwrot nastąpił dopiero po wezwaniach organu, w terminie do czterech miesięcy. Natomiast w jednym (SP w Namysłowie), do dnia kontroli NIK, stosowny dokument nie został zwrócony, przy czym w aktach ewidencyjnych tego kierowcy brak było dowodów świadczących o podejmowaniu – pomimo takiej możliwości – działań zmierzających do wyegzekwowania zwrotu prawa jazdy.

Na przewlekłość postępowań w sprawie wydania decyzji w Urzędzie m.st. Warszawy wpływ miało stosowanie różnorodnej praktyki przez poszczególne jego jednostki organizacyjne⁷¹. Pomimo że zaistniały przesłanki do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, określone w art. 102 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących, wydanie decyzji bezzasadnie poprzedzano wezwaniem do złożenia wymaganych orzeczeń. Dopiero po bezskutecznym wezwaniu organ zawiadamił stronę kolejnym pismem o wszczęciu postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy, co skutkowało znacznym wydłużeniem terminu do wydania przedmiotowej decyzji.

W Starostwie Powiatowym w Chojnicach nie dokumentowano dat złożenia orzeczeń, co uniemożliwiało ustalenie, czy wystąpiły przesłanki do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy z powodu nieprzedstawienia w wymaganym terminie stosownych orzeczeń.

O niewłaściwej organizacji pracy oraz potrzebie wprowadzenia odpowiednich procedur świadczy to, że np. w Starostwie Powiatowym w Opatowie decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy wydano, pomimo że nie upłynął termin na przedstawienie orzeczeń.

W 80% skontrolowanych jednostek nie cofano niezwłocznie uprawnień do kierowania pojazdami w przypadkach niezgłoszenia się we wskazanym terminie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego oraz po otrzymaniu orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów bądź orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego o istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych lub odpowiednio psychologicznych do kierowania pojazdem. W przypadku 54 decyzji, na 292 zbadane, nie zostały one wydane w terminie do jednego miesiąca. Ustalono, że decyzje były wydawane w sposób opieszwały, nawet w odniesieniu do przesłanych prawomocnych wyroków dotyczących orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich 13 decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami, wydanych w związku z orzeczeniem zakazu prowadzenia pojazdów, na 36 zbadanych wydano ze zwłoką, tj. w terminie od 40 do 76 dni od dnia wpływu wyroku. Jak wyjaśniano, powodem opóźnień była sytuacja kadrowa w Wydziale Komunikacji i Transportu. Osoby, które zajmowały się przygotowaniem i/lub wydaniem decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami przebywały na długotrwałym zwolnieniu lekarskim bądź urlopie macierzyńskim, a inni pracownicy Wydziału, którzy w swych zakresach czynności mieli powierzone wykonywanie powyższych zadań, nie mogli zastąpić ww. osób ze względu inne obowiązki.*

Do zasadniczych przyczyn występujących nieprawidłowości należał niedostateczny nadzór merytoryczny nad pracownikami, a także niezapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-kadrowych, pozwalających na niezwłoczne wydawanie decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowców na kontrolne sprawdzenie ich kwalifikacji, badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz cofnięciu uprawnień do

⁷⁰ Zał. nr 3 i 4 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu (Dz. U. z 2013 r. poz. 9).

⁷¹ Dodatkowe wezwanie wysyłała Delegatura BAiSO Dzielnicy Mokotów. Natomiast w innej z Delegatur (Dzielnicy Praga Południe) nie stwierdzono stosowania takiej praktyki.

kierowania pojazdami w odniesieniu do kierujących stwarzających zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego oraz w przypadkach uzasadnionych zastrzeżeń co do ich stanu zdrowia. Ustalono, że podstawowym źródłem informacji były prowadzone w sposób odrębny zestawienia decyzji. Ze względu na znaczną liczbę zdarzeń wymagających wydania odpowiednich decyzji, sygnalizowane w wyjaśnieniach przyczyn nieprawidłowości – trudności kadrowe oraz dużą liczbę prowadzonych przez pracowników wydziałów komunikacji spraw bieżących – nie wprowadzono jednak w urzędach odpowiednich rozwiązań informatycznych, które na bieżąco sygnalizowałyby terminowe wykonanie przez kierujących określonych w decyzjach czynności, a w konsekwencji pozwalały na niezwłoczne podjęcie działań w celu wydania decyzji o zatrzymaniu lub cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami.

- *W Urzędzie Miasta Opola opóźnienia w wydawaniu decyzji były spowodowane – jak wyjaśniano – bardzo dużym obciążeniem pracownika (który przygotowywał decyzje) różnymi obowiązkami służbowymi, wynikającymi z dużej ilości załatwianych spraw i ograniczonymi możliwościami kadrowymi, a także absencjami chorobowymi innych osób. A ponadto, w związku z wejściem w życie ustawy o kierujących, zwiększonym zakresem zadań przypisanych Referatowi, które poprzednio były realizowane przez inne jednostki. Wpływ na stwierdzone nieprawidłowości miały warunki pracy, w których realizacja zadań odbywała się niejednokrotnie równoległe z realizacją zadań związanych z bezpośrednią obsługą interesantów. Dodatkowo stwierdzono, że od 1 października 2013 r. znacznie zwiększono obowiązki o zadania dotyczące transportu drogowego.*

W ostatnich latach zostały zintensyfikowane działania Policji w zakresie ujawniania nietrzeźwych kierujących. Liczba badań stanu trzeźwości od 2010 r. wzrosła blisko pięciokrotnie, do ponad 15 mln w 2014 r.⁷². Jednak opieszale działania podejmowane przez starostów w zakresie nadzoru nad kierującym niweczą wysiłki innych organów, głównie Policji, podejmowane w celu eliminacji spośród kierujących osób stwarzających zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie, pomimo że do dnia kontroli NIK, kierowca nie przedłożył dokumentu potwierdzającego uzyskanie przez niego pozytywnego wyniku sprawdzenia kwalifikacji (nie stawiał się w wyznaczonym terminie na egzamin) w związku z wnioskami Policji z 23 maja 2013 r. o skierowanie go na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji do kierowania pojazdami oraz na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, Starosta przez blisko rok nie wydał decyzji o cofnięciu uprawnień. Postępowanie zostało wszczęte dopiero wówczas, gdy funkcjonariusze Policji podczas kontroli drogowej zatrzymali tej osobie prawo jazdy i przestali je Staroście. Decyzję o cofnięciu uprawnień wydano po ponad roku, tj. 29 maja 2014 r.*

Istotnym utrudnieniem w eliminacji z ruchu drogowego osób stwarzających zagrożenie jest kwestia rejestracji w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, prowadzonej przez Policję, punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, powodowane przez kierujących. W przypadku naruszeń ujawnianych przez wydzieloną jednostkę GITD, tj. Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANnRD) występują karty rejestracyjne, które są przesyłane do właściwych jednostek Policji nawet po upływie roku od dnia popełnienia wykroczenia⁷³.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie sprawowania przez starostów nadzoru nad kierującym mógł być również brak nadzoru wojewodów nad wydawaniem ww. decyzji

⁷² W 2010 r. funkcjonariusze Policji przeprowadzili ok. 3 351,7 tys. kontroli stanu trzeźwości, zatrzymując ogółem 165,9 tys. kierujących będących w stanie nietrzeźwości i w stanie po użyciu alkoholu. Liczba badań stanu trzeźwości w kolejnych latach wynosiła: w 2011 r. – 5 680,0 tys., w 2012 r – 7 383,9 tys., w 2013 r. – 8 918,0 tys., a w 2014 r. już 15 414,2 tys. Natomiast liczba zatrzymanych w tym czasie kierujących wynosiła odpowiednio: 183,5 tys., 171,0 tys., 163,2 tys. oraz 141,2 tys. w 2014 r. (wyjaśnienia Z-cy Komendanta Głównego Policji, pismo nr ER-456/15/JM z dnia 25 lutego 2015 r.).

⁷³ Pismo Z-cy Komendanta Głównego Policji nr ER-456/15/JM z 25 lutego 2015 r.

administracyjnych⁷⁴. Kontroli prowadzonej dokumentacji nie przeprowadzali, i to nawet od wielu lat, Wojewodowie: Opolski, Świętokrzyski, Mazowiecki.

- *Wojewoda Mazowiecki w latach 2013-2014 (do 30 września) nie przeprowadzał w ramach sprawowanego nadzoru kontroli dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy zadań wynikających z ustawy o kierujących.*

Ustalono, że jedynie w jednym ze skontrolowanych starostw (SP w Chojnicach) przeprowadzono, na podstawie art. 122 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących, kontrolę prowadzonej dokumentacji⁷⁵.

Wymiana z urzędu praw jazdy wydanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej

Obowiązek wymiany z urzędu prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej (dalej: UE), w związku z zaistnieniem sytuacji o której mowa w art. 97 ust. 1 ustawy o kierujących (tj. wydania wyroku sądu, który orzekł zakaz prowadzenia pojazdów, postanowienia sądu lub postanowienia prokuratora o zatrzymaniu prawa jazdy; otrzymania od organu kontroli ruchu drogowego wniosku o skierowanie osoby na badanie lekarskie lub na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu; zaistnienia przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 99 ust. 1 ustawy o kierujących wystąpił w czterech na 10 skontrolowanych starostw (dla łącznie dziewięciu zdarzeń wymagających wymiany prawa jazdy z urzędu). W Urzędzie Miasta Opole, pomimo że do urzędu wpłynął wyrok sądu z dnia 17 stycznia 2013 r., zawierający orzeczenie o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych wobec osoby legitymującej się prawem jazdy, wydanym przez państwo członkowskie UE, a także postanowienie prokuratury z dnia 14 sierpnia 2013 r. o zatrzymaniu prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie UE, do 17 września 2014 r. w obu przypadkach nie dokonano wymiany z urzędu tych dokumentów na polskie krajowe prawo jazdy. Powodem niewydania decyzji, zdaniem Urzędu, były rozbieżności interpretacyjne przepisu. W pozostałych trzech jednostkach wymagane czynności zostały podjęte niezwłocznie.

- *W Urzędzie Miasta st. Warszawy wymieniono prawo jazdy w odniesieniu do dwóch osób: obywatela polskiego posiadającego prawo jazdy wydane we Francji (zachodziło uzasadnione przypuszczenie, że kierowca będąc w stanie po użyciu alkoholu kierował samochodem) oraz obywatela Słowacji zamieszkałego w Polsce, posiadającego prawo jazdy wydane w Słowacji (w związku z przekroczeniem przez kierowcę liczby 24 punktów karnych). W pierwszym przypadku prawo jazdy wymieniono po 14 dniach od daty wpływu wyroku sądu, a w drugim w ciągu 19 dni od daty wpływu wniosków Policji o skierowaniu na badanie psychologiczne oraz o sprawdzenie kwalifikacji. W ww. przypadkach wydano decyzje o skierowaniu odpowiednio na badania lekarskie, psychologiczne oraz kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy.*

Przekazywanie wymaganych danych do CEK

Pomimo że przepisy rozporządzenia w sprawie centralnej ewidencji kierowców zobowiązywały starostów do niezwłocznego przekazywania do ewidencji⁷⁶, w określonym zakresie i terminach, danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami lub zastosowaniu środka karnego

⁷⁴ Na podstawie art. 122 ust 1 pkt 1 ustawy o kierujących, wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności nad wykonywaniem przez starostę zadań, o których mowa (m.in.) w art. 99 ust. 1-3 (wydawanie decyzji o skierowaniu na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego oraz na badania lekarskie i psychologiczne); w art. 102 ust.1 (wydawanie decyzji administracyjnych o zatrzymaniu m.in. prawa jazdy) oraz art. 103 ust. 1 i 3 (wydawanie decyzji administracyjnych o cofnięciu oraz przywróceniu uprawnienia do kierowania pojazdami). W ramach nadzoru m.in. przeprowadza kontrolę dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem ww. zadań.

⁷⁵ Kontroli zagadnień dotyczących wydawania praw jazdy oraz nadzoru nad kierującymi Wojewoda Pomorski nie przeprowadził w drugiej skontrolowanej jednostce, tj. Urzędzie Miasta Słupska. Urząd ten skontrolowano w 2011 r. Kontrolą objęto m.in. zagadnienia dotyczące realizacji zadań związanych z prowadzeniem rejestru OSK.

⁷⁶ Dane do CEK wprowadzane są przez starostwa za pośrednictwem udostępnionego przez PWPW jednolitego systemu teleinformatycznego SI Kierowca. System ten, będący własnością PWPW, umożliwia w pełni elektroniczny, bezpieczny obieg informacji pomiędzy podmiotami biorącymi udział w procesie wydawania uprawnień — starostwem, WORD oraz OSK (pismo PWPW nr PU-085-165/15 z 12 lutego 2015 r.).

w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, w dziewięciu na 10 skontrolowanych starostw nie wdrożono rozwiązań organizacyjnych zapewniających terminową realizację tego obowiązku. Niezwłocznie, nie później niż w ciągu ośmiu godzin od uzyskania informacji, starosta ma obowiązek przekazać do CEK dane dotyczące zatrzymania dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami (§ 4 ust. 2 pkt. 5 rozporządzenia w sprawie CEK) oraz dane o utracie lub odnalezieniu tego dokumentu (§ 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie CEK). Niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin od uzyskania informacji, starosta ma obowiązek przekazać do CEK dane o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów wobec osoby posiadającej uprawnienia do kierowania pojazdami, a także wobec osoby nieposiadającej takiego uprawnienia (§ 4 ust. 5 pkt 2 i odpowiednio § 4 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie CEK). Natomiast starosta ma obowiązek przekazać do CEK w terminie nie później niż w ciągu 24 godzin od dokonania czynności, dane w zakresie cofnięcia oraz przywrócenia uprawnienia do kierowania pojazdami (§ 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie CEK). Poprzez nierzetelną realizację ww. obowiązków, organy kontroli i inne uprawnione podmioty⁷⁷ pozbawione były możliwości, w ramach realizacji ich ustawowych zadań, niezwłocznego dostępu do aktualnych informacji o przede wszystkim osobach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Powyższe dotyczyło nawet 100% losowo zbadanej dokumentacji, a np. informacja o zatrzymaniu prawa jazdy kierowcy, w skrajnym przypadku została przekazana przez Urząd Miasta Opola do systemu po upływie ponad trzech miesięcy od jej wpływu do urzędu.

- *W Starostwie Powiatowym w Opatowie dane o zatrzymaniu, utracie dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami; zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów wobec osoby posiadającej lub nieposiadającej uprawnienia przekazano do CEK nieterminowo w odpowiednio 100, 33 i 90% badanych przypadków.*

Podstawową przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był nieprawidłowy sposób obiegu dokumentów, niewłaściwe przyporządkowanie zadań pracownikom, a także niedostateczny nadzór nad realizacją wymienionych zadań. Ustalono, że korespondencję w powyższym zakresie traktowano w sposób identyczny, jak każdą inną wpływającą do urzędu.

- *W Starostwie Powiatowym w Końskich nieterminowe przekazywanie danych do CEK było – jak wyjaśniano, wynikiem przeoczenia lub zbyt późnego uzyskania danych, a w przypadku danych o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, wynikało z nieznamomości przepisów w tym zakresie.*

Przy braku odpowiednich rozwiązań organizacyjnych niemożliwa była prawidłowa realizacja nałożonych na starostę obowiązków, w szczególności w przypadkach uzyskania danych o zatrzymaniu, utracie lub odzyskaniu uprawnienia w ostatnim dniu tygodnia bądź pod koniec dnia pracy urzędu.

Na brak aktualności danych gromadzonych w CEK wpływ miały także czynniki zewnętrzne, niezależne od kontrolowanych jednostek. Działo się tak, ponieważ wprowadzane przez starostwa dane – poprzez udostępniany im przez PWPW system SI Kierowca, nie były bezpośrednio rejestrowane w ewidencji kierowców, ze względu na brak pełnej integracji systemów SI Kierowca i CEK, którego administratorem jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W praktyce teletransmisja danych możliwa była bezpośrednio po wprowadzeniu danych do SI Kierowca, jednak poza przypadkami braku dostępności do CEPIK⁷⁸ na skutek awarii. Z informacji uzyskanej w PWPW wynika, że w 2013 r. zaobserwowano 26 awarii masowych po stronie CEPIK, które uniemożliwiły dostarczanie komunikatów w czasie nawet do kilku godzin. Ponadto,

⁷⁷ Np. Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Graniczna, sądy, prokuratura, organy kontroli skarbowej (art. 100c ust. 1 ustawy o kierujących).

⁷⁸ CEPIK – ewidencja, która łączy Centralną Ewidencję Kierowców oraz Centralną Ewidencję Pojazdów.

w pojedynczych urzędach doszło do 318 awarii związanych z problemami z siecią WAN CEPIK, za pomocą której wysyłane były komunikaty⁷⁹.

Kolejną przyczyną nieprawidłowości były liczne przekroczenia terminów, na etapie przekazywania do starostw przez sądy i inne organy uprawnione do orzekania, informacji o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu⁸⁰.

- *W Starostwie Powiatowym w Namysłowie na podstawie akt ewidencyjnych kierowcy S.P. ustalono, że postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, które prokurator wydał 11 października 2013 r., wpłynęło do Starostwa 6 listopada 2013 r. W powyższej sytuacji 10 grudnia 2013 r. zapadł wyrok Sądu Rejonowego w Kluczborku (stał się prawomocny 18 grudnia 2013 r.), przy czym wyrok ten wpłynął do Starostwa dopiero po trzech miesiącach, tj. w dniu 10 marca 2014 r.*

We wszystkich skontrolowanych starostwach, a także w Urzędzie Miasta Ostrołęki oraz Urzędzie Miejskim w Słupsku stwierdzono niewykorzystywanie możliwości bezpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w CEK, na podstawie art. 100c ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo ord. Działanie takie mogłoby być wykorzystywane przede wszystkim w celu weryfikacji istnienia przeciwwskazań do wydania wtórnika uprawnienia do kierowania pojazdami. Jak wynikało ze składanych wyjaśnień, nie korzystano z dostępu głównie z powodu długiego okresu oczekiwania na odpowiedź, braku ustawowego obowiązku występowania do CEK, braku możliwości dostępu do CEK poprzez system teleinformatyczny urzędu, a także braku takiej potrzeby.

- *W Urzędzie Miasta Opola występowało z wnioskami o udostępnienie danych z CEK. Jednakże nie weryfikowano istnienia przeciwwskazań do wydania wtórnika dokumentu poprzez pozyskiwanie informacji od administratora CEK, ponieważ, jak wyjaśniono, wymagałoby to pisemnego wniosku do CEK, a okres oczekiwania na odpowiedź wynosił około jednego miesiąca, podczas gdy dane do wtórnika powinny być przekazane w ciągu dwóch dni roboczych. Ponadto, zdaniem Urzędu, nie było możliwości – za pomocą systemu teleinformatycznego Kierowca – korzystania z danych zgromadzonych w CEK.*

Dostęp do danych zgromadzonych w CEK był jednak możliwy bez konieczności składania wniosku, a także bezpośrednio poprzez system teleinformatyczny, na podstawie pozytywnej decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po spełnieniu warunków określonych w art. 100c ust. 5 ustawy Prawo ord.

Na konieczność wykorzystywania w bieżącej pracy informacji z CEK wskazują dokonane ustalenia kontroli. Stwierdzono, że w Starostwie Powiatowym w Opatowie miały miejsce przypadki poświadczania nieprawdy w składanych oświadczeniach o zagubieniu prawa jazdy⁸¹, jak również bardzo prawdopodobnego wystąpienia takiej sytuacji. Kierowcom wydawano wtorniki uprawnień do kierowania, pomimo że prawa jazdy zostały im wcześniej zatrzymane poza granicami kraju i przekazane polskim ambasadom, m.in. z powodu jazdy pod wpływem alkoholu.

Brak skutecznych działań weryfikujących ze strony organów wydających wtorniki uprawnień do kierowania, które wyłącznie przestawały na przyjmowaniu oświadczeń o zagubieniu tych dokumentów, sprzyjała bezkarności osób, którym uprawnienie – z różnych przyczyn, zostało zatrzymane. W szczególności, że w 2013 roku, na podstawie złożonego oświadczenia o utracie dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdem, wydano 88 781 wtórników tego dokumentu, podczas gdy w tym czasie zatrzymano 65 300 uprawnień. Na konieczność

⁷⁹ System teleinformatyczny SI Kierowca (PWPW) do tej pory nie został w pełni zintegrowany z systemem CEK, pomimo realizacji przez PWPW warunków Porozumienia w sprawie współpracy w zakresie integracji systemów teleinformatycznych Pojazd i Kierowca z Centralną Ewidencją Pojazdów i Kierowców, zawartego 1 grudnia 2009 r. pomiędzy Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Polską Wytwórnią Papierów Wartościowych S.A. (Pisma PWPW nr PU-085-165/15 z 12 lutego 2015 r. oraz nr PU-085-250/15 z 20 lutego 2015 r. przez PWPW).

⁸⁰ Informacja Departamentu Ewidencji Państwowych MSW nr DEP-WUD-0740-1/2015 z 17 lutego 2015 r.

⁸¹ Na wniosek osoby uprawnionej, w przypadku m.in. utraty dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdem, starosta po złożeniu oświadczenia o utracie dokumentu, pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, wydaje za opłatą wtornik uprawnienia (art. 18 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy o kierujących).

objęcia szczególnym nadzorem procesu wydawania wtórników, w tym rzetelności składanych oświadczeń, wskazuje wzrost liczby zatrzymywanych corocznie uprawnień. Np. w 2014 roku zatrzymano o 23% więcej uprawnień niż rok wcześniej⁸².

W zał. nr 5.3 przedstawiono wyniki anonimowego badania ankietowego dotyczącego przygotowania do egzaminu państwowego na prawo jazdy przez ośrodki szkolenia kierowców oraz przeprowadzania tego egzaminu przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, przeprowadzonego w IV kwartale 2014 r. za pośrednictwem strony internetowej NIK.

⁸² Na podstawie danych wprowadzonych przez urzędy do systemu Kierowca o zatrzymaniu uprawnień przez Policję/prokuraturę/sąd lub decyzją własną starosty. W 2012 r. zatrzymano 61 231 uprawnień, w 2013 – 65 300, a w 2014 r. – 80 310. Informacje PWPW nr PU-085-165/15 z 12 lutego 2015 r. oraz nr PU-085-250/15 z 20 2015 r.

4. Informacje dodatkowe

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Przyjęto dobór celowy jednostek do kontroli. Podstawą wyboru były następujące przesłanki: doniesienia prasowe o miejscach zatrzymania instruktorów lub egzaminatorów, a także przypadkach zamknięcia OSK z powodu występujących w nich nieprawidłowości, wyniki analizy zdawalności egzaminów w poszczególnych WORD, wyniki analizy sprawozdań wojewodów za 2013 r. pozyskanych z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, dotyczących realizacji przez starostów zadań wynikających z ustawy o kierujących. Zestawienie skontrolowanych podmiotów przedstawiono w zał. nr 5.5.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne przeprowadzone zostało w okresie od 10 lipca do 9 grudnia 2014 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne – uwzględniające rozstrzygnięcia podjęte przez Komisję Rozstrzygającą, która rozpatrywała zgłoszone zastrzeżenia – zostało przekazane adresatowi 18 lutego 2015 r. Badaniami kontrolnymi objęto lata 2013-2014 (od dnia wejścia w życie ustawy o kierujących, tj. 19 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce).

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastrzeżenia do wystąpień (po jednym) złożyli Starosta Opatowski oraz Dyrektor WORD w Ostrołęce. Komisja Rozstrzygająca, po ich rozpatrzeniu, uznała za zasadne zastrzeżenie Dyrektora WORD w Ostrołęce, w wyniku czego dokonano stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym. Natomiast zastrzeżenie Starosty Opatowskiego oddalono w całości.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 86 wniosków pokontrolnych.

- a) Wnioski adresowane do dziesięciu skontrolowanych starostów/prezydentów miast (60 wniosków) dotyczyły m.in.:
- nadzoru nad działalnością OSK (zapewnienia terminowej realizacji przyjętych planów kontroli OSK; ujmowania w planach kontroli wszystkich ośrodków wpisanych do rejestru OSK; przeprowadzania kontroli, co najmniej raz w roku, we wszystkich ośrodkach wpisanych do rejestru OSK; wystawiania upoważnień do kontroli zgodnie ze wzorem; wyeliminowania ryzyka występowania konfliktu interesów w ramach prowadzenia kontroli OSK; zapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców, w tym nad sposobem prowadzenia zajęć przez instruktorów; zwiększenia nadzoru nad działalnością OSK przy wykorzystywaniu uprawnień wynikających z ustawy o kierujących; rzetelnego i w pełnym zakresie przeprowadzania kontroli kompleksowych OSK; zamieszczania w protokołach kontroli kompleksowych wszystkich wymaganych informacji oraz przekazywanie kontrolowanym zaleceń pokontrolnych; dokumentowania ustaleń stanu faktycznego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców; wykorzystywania w trakcie prowadzonych kontroli dowodów wymienionych w ww. rozporządzeniu; sporządzania protokołu oględzin z ustalonego stanu faktycznego obiektów lub pojazdów; przekazywania przedsiębiorcom, po kontrolach OSK, zaleceń pokontrolnych oraz bieżącego monitorowania ich wykonania; rozważenia zawarcia porozumienia z dyrektorem WORD w sprawie udziału przedstawiciela Ośrodka w kontroli OSK; nawiązania współpracy z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK; zapewnienia rzetelnego przeprowadzania kontroli

kompleksowych nadzorowanych ośrodków szkolenia kierowców, w tym m.in. przy wykorzystaniu ewentualnej współpracy z przedstawicielami WORD oraz Policji; sporządzania wymaganych analiz w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w sposób pozwalający na wyciągnięcie wniosków na temat prawidłowości przebiegu szkoleń w danym ośrodku szkolenia kierowców, z uwzględnieniem informacji na temat skarg złożonych na ten ośrodek; podawania do publicznej wiadomości wyników analiz średniej zdawalności; przeprowadzania kontroli doraźnych OSK dla ustalenia przyczyn odbiegającej od średniej zdawalności),

- prowadzenia rejestrów i ewidencji (rzetelnego prowadzenia rejestrów OSK oraz ewidencji instruktorów; uzupełnienia brakujących danych w rejestrach przedsiębiorców prowadzących OSK; zapewnienia wydawania poświadczeń potwierdzających spełnianie przez OSK dodatkowych wymagań tylko na podstawie kompletnych wniosków; wskazywania w ewidencjach instruktorów i wykładowców numeru OSK, w którym dana osoba prowadzi szkolenie),
- nadzoru nad instruktorami i wykładowcami (zapewnienia skutecznego nadzoru eliminującego ryzyko prowadzenia szkoleń przez osoby niespełniające wymagań lub niewypełniające obowiązków wynikających z ustawy o kierujących; zapewnienia bieżącego weryfikowania ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych instruktorów wpisanych do prowadzonej ewidencji; niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w stosunku do przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów nauki jazdy niewywiązujących się z ustawowych obowiązków informacyjnych wobec organu nadzoru; skreślenia z ewidencji instruktorów osób, które w wymaganym terminie nie przedłożyły zaświadczenia potwierdzającego ich uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego; wzmocnienia nadzoru nad instruktorami, m.in. poprzez wykreślenie ich z ewidencji w przypadkach niespełniania przez nich co najmniej jednego z wymagań ustawowych),
- wydawania uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzoru nad kierującym (zapewnienia skutecznego nadzoru nad terminowością prowadzenia postępowań dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami; wydawania decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów niezwłocznie po otrzymaniu wyroku; niezwłocznego podejmowania działań zmierzających do wydania decyzji administracyjnych o zatrzymaniu prawa jazdy wobec osób, które w terminie nie złożyły wymaganych orzeczeń z badań lekarskich i psychologicznych; rejestrowania dat wpływu orzeczeń lekarskich i psychologicznych; przestrzegania terminów określonych w kpa przy załatwianiu spraw o skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji w formie egzaminu państwowego; ułożenia teczek z aktami ewidencyjnymi osób bez uprawnień zgodnie z wymaganiami przepisów; przechowywania akt ewidencyjnych osób bez uprawnień w specjalnie do tego celu przeznaczonym pomieszczeniu magazynowym, zapewniającym właściwe warunki przechowywania i zabezpieczenia dokumentacji),
- przekazywania danych do CEK (wzmocnienia nadzoru nad osobami wprowadzającymi dane Ewidencji; przesyłania z zachowaniem wymaganych terminów do CEK informacji o zatrzymaniu, utracie i odnalezieniu dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami, przywróceniu uprawnienia oraz zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów).

b) Wnioski przedstawione czterem skontrolowanym marszałkom województw (15 wniosków) dotyczyły (m.in.):

- nadzoru nad przeprowadzeniem egzaminów państwowych przez WORD (terminowego zatwierdzania planów kontroli ośrodków egzaminowania oraz właściwego określania zakresu i rodzaju kontroli; prowadzenia kontroli w pełnym, wynikającym z przepisów

- i wystawionych upoważnień zakresie; dokumentowanie ustalonego stanu faktycznego obiektów, ich wyposażenia, stanowisk, pojazdów egzaminacyjnych i przebiegu egzaminu w wymaganej formie, tj. protokołu oględzin; dostosowania regulaminów i zarządzeń do uregulowań wynikających z ustawy o kierujących; prowadzenia kwartalnych analiz zdawalności egzaminów państwowych; niezwłocznego wykreślenia z ewidencji egzaminatorów, którzy w wymaganym terminie nie przedłożyli zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego lub nie posiadały ważnych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych),
- nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem oraz nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu (zaniechania nieuprawnionego powierzania wojewódzkim ośrodkom medycyny pracy zadań z zakresu nadzoru nad przeprowadzaniem badań i wydawaniem orzeczeń, w tym wypowiedzenia zawartych umów; objęcia nadzorem badań lekarskich i psychologicznych oraz wydawania orzeczeń, w tym prowadzenia kontroli właściwych podmiotów zgodnie z planem; wykreślenia z rejestrów działalności regulowanej przedsiębiorców, którzy nie dopełnili obowiązków ustawowych a także zamieszczenia w ewidencji psychologów aktualnych danych),
- c) Wnioski przedstawione siedmiu dyrektorom wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (11 wniosków) dotyczyły:
- zapewnienia spełnienia wymagań przez place manewrowe (ich odgródzenia od pozostałej części WORD; wyeliminowania widoczności starego oznakowania tak aby nie wprowadzało w błąd osób egzaminowanych oraz dostosowania nawierzchni do wymagań),
 - przeprowadzania egzaminów oraz prowadzenia i przechowywania dokumentacji egzaminacyjnej (prowadzenia egzaminów wyłącznie przez egzaminatorów; prawidłowego wypełniania protokołów egzaminacyjnych; dostosowania tras przejazdów egzaminacyjnych do wymagań; podjęcia skutecznych działań w celu realizacji przez egzaminatorów obowiązku składania oświadczeń majątkowych, a także zwrotu przez byłych egzaminatorów legitymacji służbowych oraz pieczętek),
 - kwalifikacji osób przeprowadzających egzaminy (egzekwowania składania przez egzaminatorów orzeczeń lekarskich i psychologicznych wystawianych w wymaganym zakresie; prowadzenia warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów zgodnie z zatwierdzonym programem szkolenia).

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 38 wniosków, 24 było w trakcie realizacji, zaś kolejne 24 wnioski - jak dotychczas - nie zostało zrealizowanych⁸³.

W toku kontroli zasięgnięto w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK informacji w 65 jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. właściwych miejscowo jednostkach terenowych Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz prokuratury, w sprawach dotyczących zakresu i wyników kontroli drogowych pojazdów szkoleniowych i egzaminacyjnych prowadzonych przez Policję; wystąpień starostów, prezydentów miast i marszałków województw o objęcie kontrolą części praktycznej szkolenia i odpowiednio egzaminowania kierowców; liczbie postępowań karnych w sprawach o korupcję w procesie szkolenia i egzaminowania.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego ujawniono nieprawidłowość polegającą na wydatkowaniu kwoty 2 960 zł z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

⁸³ Wg stanu na 1 września 2015 r.

5. Załączniki

5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r. poz. 155).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.) – dział IV, rozdz. 1a, 2, 3, dział V, rozdz. 3, dział VI.
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. poz. 557 ze zm.) – art. 182 i 184.
4. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 973 ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 1005 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019).
7. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji (Dz. U. poz. 93).
8. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 84).
9. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (Dz. U. poz. 75 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu (Dz. U. z 2013 r. poz. 9).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie sprawozdania z realizacji na terenie województwa zadań określonych ustawą o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 81).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. Nr 92, poz. 1028 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz. U. Nr 176, poz. 1443).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców (Dz. U. Nr 197, poz. 1437).
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2013 r. poz. 133).

17. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.), uchylone z dniem 20 lipca 2014 r.

5.2. Informacje dotyczące uzyskania prawa jazdy w wybranych krajach UE i zdawalności egzaminów praktycznych⁸⁴

A. Wielka Brytania:

Nie ma obowiązku uczestniczenia w profesjonalnych kursach prowadzonych przez wyszkolonych instruktorów, ani określonej liczby godzin jazd koniecznej do przystąpienia egzaminu. Podczas nauki można korzystać z prywatnego samochodu, pod okiem dowolnie wybranej przez siebie osoby, która ukończyła 21 lat i posiada ważne prawo jazdy od przynajmniej trzech lat, wydane w jednym z krajów Unii Europejskiej. Samochód prywatny musi spełniać poniższe wymagania:

- z przodu i z tyłu musi posiadać specjalne oznaczenie – czerwoną literę „L” (w Walii litery „L” lub „D”), która informuje pozostałych uczestników ruchu o tym, że pojazdy kierowany jest przez osobę uczącą się jeździć;
- musi posiadać polisę ubezpieczeniową wystawioną na nazwisko kursanta.

Tymczasowe prawo jazdy upoważnia do rozpoczęcia jazd szkoleniowych i rezerwacji terminu egzaminu teoretycznego.

Egzamin praktyczny trwa około 40 minut. Zdający sam musi zadbać o samochód, w którym będzie zdawał egzamin. Musi on spełniać określone wymagania (m.in. auto musi być ubezpieczone na osobę zdającą, mieć kierownicę po prawej stronie). Zdający muszą bez wskazówek egzaminatora przejechać wyznaczony wcześniej odcinek drogi. Egzaminator przedstawia przebieg trasy, ale ostatecznie liczy się zgodne z przepisami i bezpieczne dotarcie do wyznaczonego celu; zboczenie (np. przez pomyłkę) z wyznaczonej trasy nie jest traktowane jako błąd. Samodzielna jazda musi trwać około 10 minut. Zdający wykonuje tylko jeden manewr (poprzednio trzeba było wykonać dwa) – może być to zawracanie na drodze, cofanie po łuku, parkowanie równoległe albo parkowanie w zatoczce. Podczas całego egzaminu praktycznego najważniejsza jest bezpieczna jazda, a egzaminator zwraca uwagę na decyzje i reakcje kierowcy. Trzeba przede wszystkim wykazać się znajomością przepisów i odpowiedzialnością, właściwie reagować na znaki drogowe, wszystkie manewry wykonywać z zachowaniem ostrożności i unikać sytuacji powodujących zagrożenie w ruchu drogowym.

Można popełnić 15 mniej ważnych błędów i mimo to zdać egzamin. Popełnienie jednego poważnego lub zagrażającego bezpieczeństwu na drodze błędu powoduje niezaliczenie egzaminu. W momencie zdania egzaminu, istnieje możliwość otrzymania prawa jazdy natychmiast. Zdawalność egzaminu praktycznego wynosi ok. 48%

B. Niemcy:

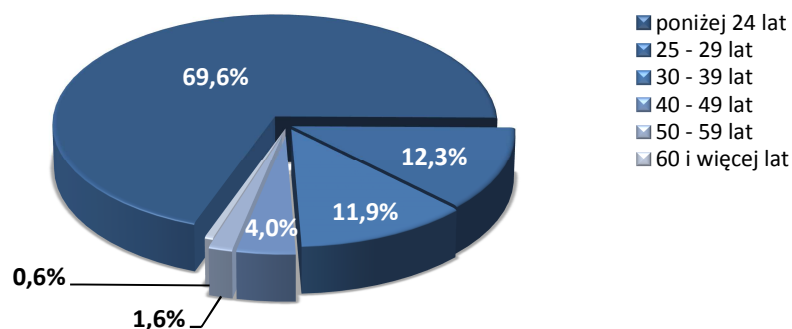
Na terenie Niemiec, aby otrzymać prawo jazdy, obowiązkowo trzeba ukończyć kurs prowadzony przez szkoły jazdy. Kurs w szkole jazdy składa się z 12 lekcji teoretycznych oraz 12 zajęć praktycznych.

Egzamin praktyczny trwa od 30 do 45 minut. Kierowca musi wykazać zdolność do bezpiecznego kierowania pojazdem, kompetentnej i spokojnej jazdy. W czasie egzaminu towarzyszy zdającemu jego instruktor ze szkoły jazdy. Jeśli kandydat zda test, natychmiastowo otrzymuje prawo jazdy od egzaminatora. Prawo jazdy jest ważne przez całe życie. Zdawalność egzaminu praktycznego wynosi ok. 70%.

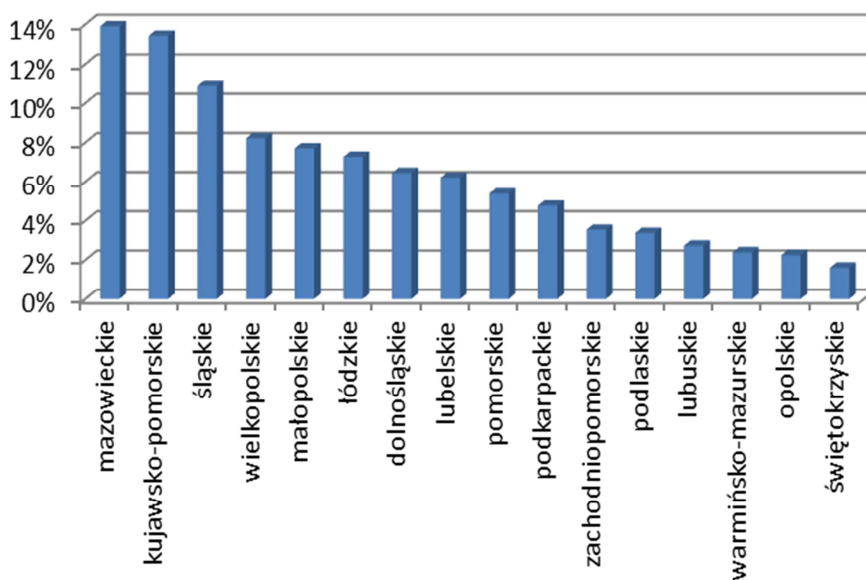
⁸⁴ Wykorzystano wybrane fragmenty opracowania Analiza FOR nr 15/2013: *Jak wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego maksymalizują własne przychody i utrudniają życie Polakom*, 23 października 2013 r.

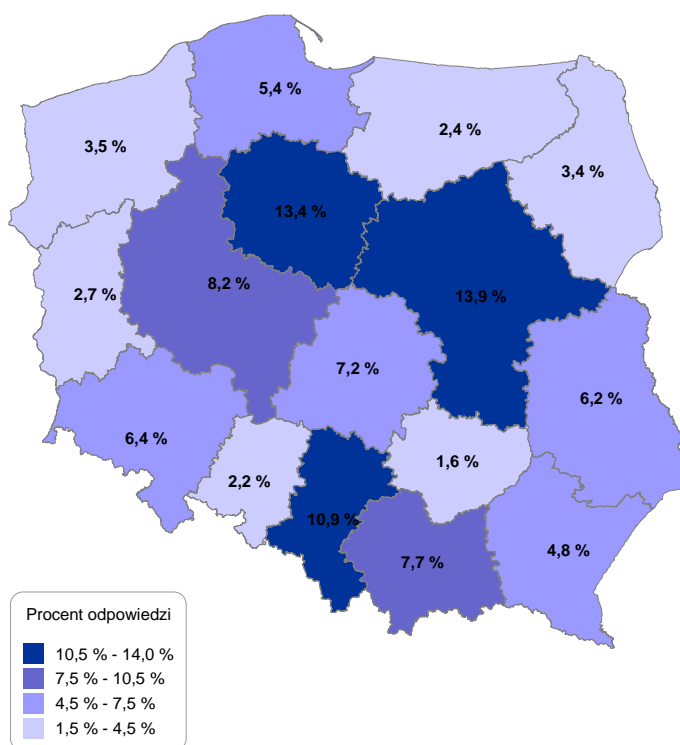
5.3. Wyniki ankiety dotyczącej przygotowania do egzaminu państwowego na prawo jazdy przez ośrodki szkolenia kierowców (OSK) oraz przeprowadzania tego egzaminu przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (WORD)

Dla uzyskania możliwie najszerszej i najbardziej obiektywnej informacji dotyczącej uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, Najwyższa Izba Kontroli w IV kwartale 2014 r. przeprowadziła anonimowe badanie ankietowe za pośrednictwem strony internetowej NIK. Odpowiedzi udzieliło łącznie 2 936 osób, z czego 49,8% respondentów wskazało okres przystąpienia do egzaminu po wejściu w życie nowych zasad egzaminowania, tj. po 19 stycznia 2013 r. Większość udzielających odpowiedzi stanowiły osoby w wieku do 24 lat (69,6%).

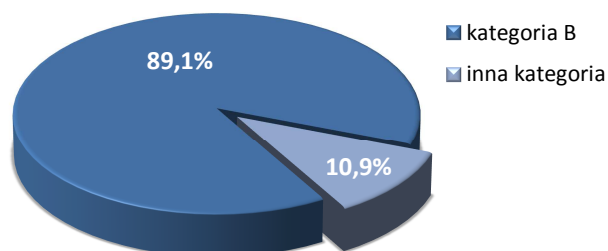


Najwięcej odpowiedzi udzielili respondenci, którzy wskazali miejsce przystąpienia do egzaminu w województwie mazowieckim (14%), kujawsko-pomorskim (13%) oraz śląskim (11%).





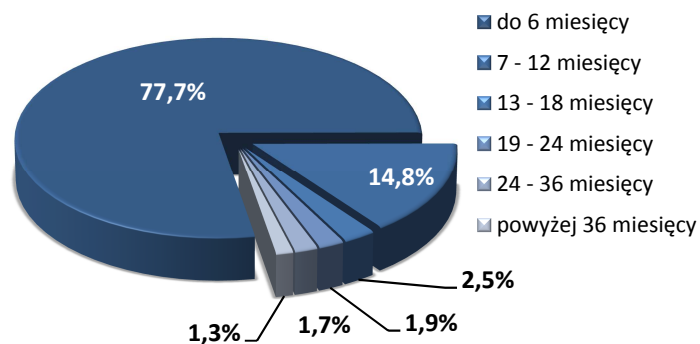
Dla 89,1% ankietowanych egzamin dotyczył uzyskania uprawnienia w zakresie kategorii B prawa jazdy.



Na pytanie, czy wskazany przez respondenta w ankiecie WORD był najbliższy dla miejsca jego zamieszkania, 13% zaznaczyło odpowiedź „nie”.

Ponadto, w przypadku osób, które przystępowały do części praktycznej egzaminu więcej niż jeden raz, 5,1% respondentów zmieniło ośrodek egzaminowania, z czego dla ponad połowy (55,4%) nie był to WORD najbliższy miejscu zamieszkania.

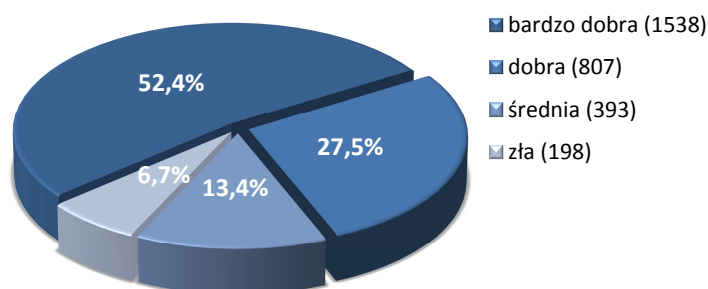
Kolejne pytanie dotyczyło czasu, który upłynął od rozpoczęcia szkolenia w OSK do dnia, w którym udzielający odpowiedzi zdał egzamin. Dla 22,3% respondentów trwało to ponad 6 miesięcy.



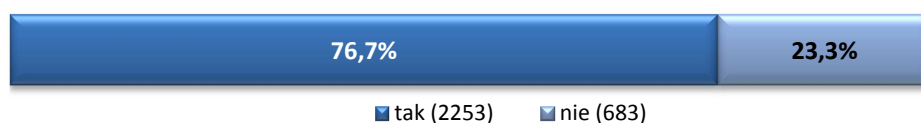
Pozostałe pytania ankiety związane były ze szkoleniem w OSK oraz dotyczyły przebiegu egzaminów prowadzonych przez WORD.

Blok pytań dotyczących procesu szkolenia

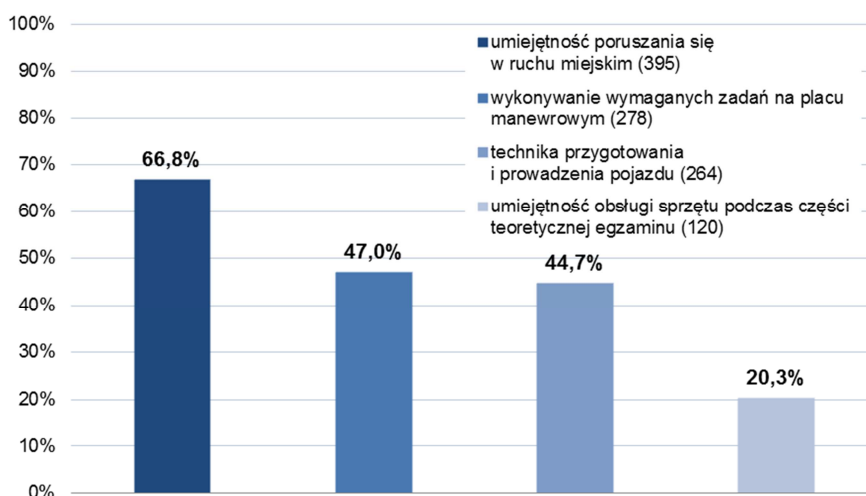
Co piąty ankietowany wystawiał ocenę średnią (13,4%) lub złą (6,7%) przygotowania ich przez OSK do egzaminu. Odsetek ankietowanych, którzy w ten sposób ocenili szkolenie w OSK nie uległ znaczącej poprawie w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o kierujących pojazdami. W przypadku odpowiedzi respondentów przystępujących do egzaminu przed 19 stycznia 2013 r. wyniósł on 20,4%, a w odniesieniu do zdających według nowych zasad – 19,9% (w nawiasach podano liczbę udzielonych odpowiedzi).



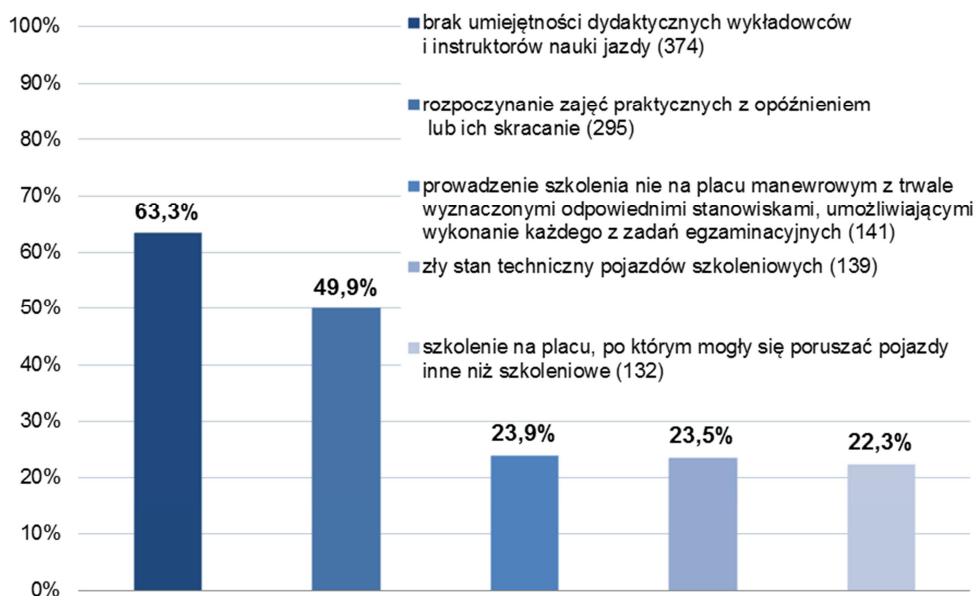
Z blisko co czwartej odpowiedzi (23,3%) dotyczącej poziomu zadowolenia z wykonanej usługi wynika, że respondent nie poleciłby innej osobie OSK, w którym odbył szkolenie.



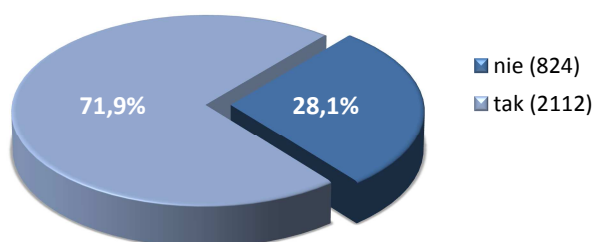
Zdaniem respondentów, najistotniejsze błędy w szkoleniu dotyczyły: niedostatecznego ich przygotowania do poruszania się w ruchu miejskim (68,8%), przygotowania do wykonywania wymaganych zadań na placu manewrowym (47,0%), techniki przygotowania i prowadzenia pojazdu (44,7%), umiejętności obsługi sprzętu podczas części teoretycznej egzaminu (20,3%).



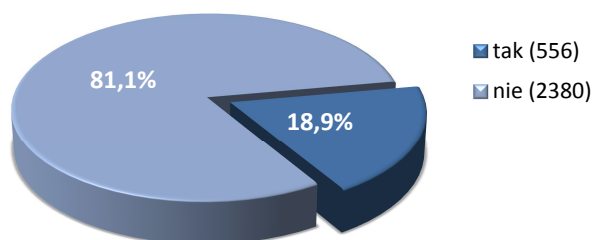
Podstawowymi przyczynami niedostatecznego przygotowania do egzaminu, według respondentów, był brak umiejętności dydaktycznych u instruktorów i wykładowców (tak stwierdziło 63,3% ankietowanych). Połowa udzielających odpowiedzi wymieniła jako przyczynę rozpoczęcie zajęć praktycznych z opóźnieniem lub ich skracanie (49,9%). Natomiast jako kolejne przyczyny wymieniano: prowadzenie szkolenia nie na placu manewrowym z trwale wyznaczonymi odpowiednimi stanowiskami umożliwiającymi wykonanie każdego z zadań egzaminacyjnych (23,9% ankietowanych), zły stan techniczny pojazdów szkoleniowych (23,5%) oraz szkolenie na placu, po którym mogły się poruszać pojazdy inne niż szkoleniowe (22,3%).



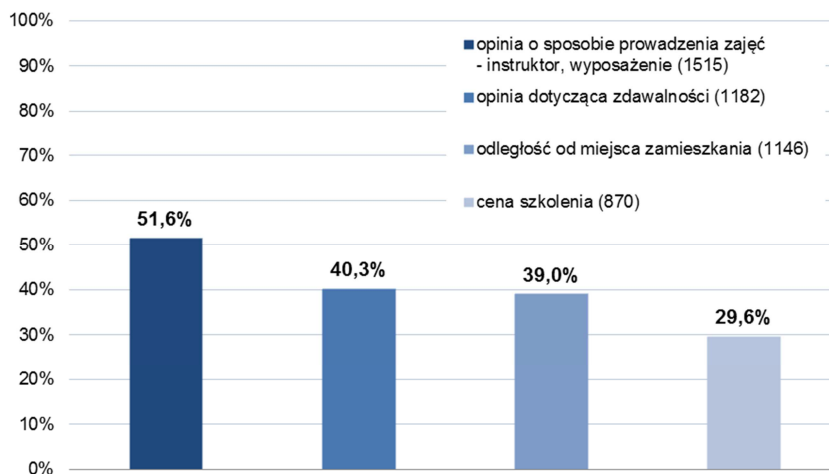
Nienabywanie podczas szkolenia w OSK umiejętności udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadków drogowych potwierdziło 28% respondentów.



Blisko co piąta osoba (18,9%) spotkała się z niekulturalnym zachowaniem instruktora.

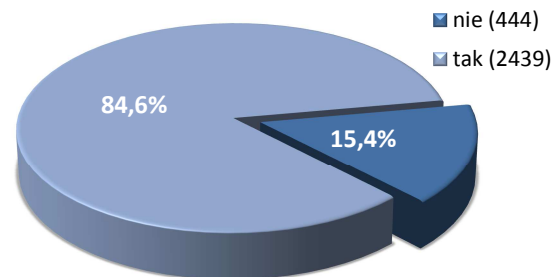


Co pozytywne, dla respondentów już nie cena kursu stanowiła o wyborze OSK. Przy wyborze ośrodka respondenci przede wszystkim zwracali uwagę na opinię o sposobie prowadzenia zajęć, a także kierowali się opinią dotyczącą zdawalności.

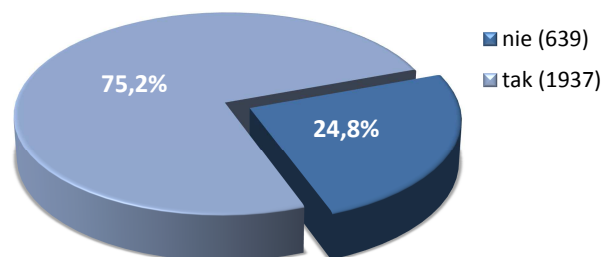


Blok pytań dotyczących egzaminowania

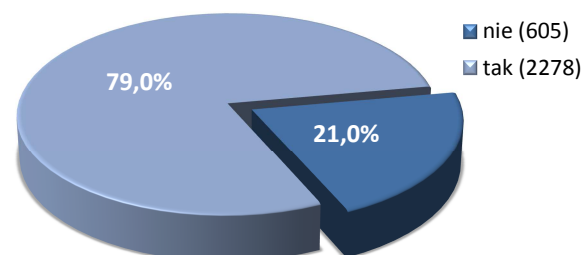
Co siódmy respondent (15,4%) odpowiedział, że egzaminator przed rozpoczęciem części praktycznej egzaminu nie upewnił się, że zasady egzaminu są dla zdającego zrozumiałe.



Co czwarty udzielający odpowiedzi (24,8%) wskazał, że przed rozpoczęciem części praktycznej egzaminu egzaminator nie przedstawił się oraz nie podał swojego imienia i nazwiska, a także numeru rejestracyjnego pojazdu egzaminacyjnego w sposób umożliwiający zapisanie tych danych przez urządzenie rejestrujące.



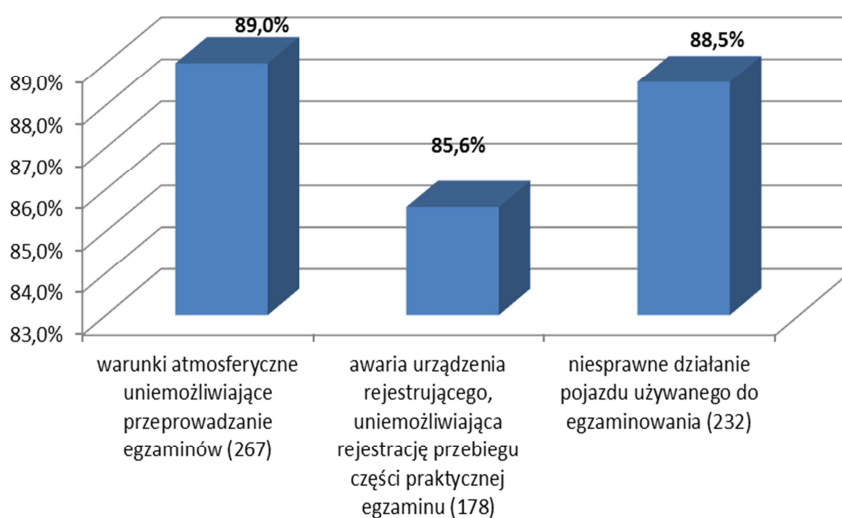
Na pytanie: czy przed przystąpieniem do części praktycznej egzaminu państwowego, ankietowany wiedział o możliwości dokonania jednej korekty toru jazdy podczas wykonywania poszczególnych zadań egzaminacyjnych, 21% udzieliło odpowiedzi negatywnej.



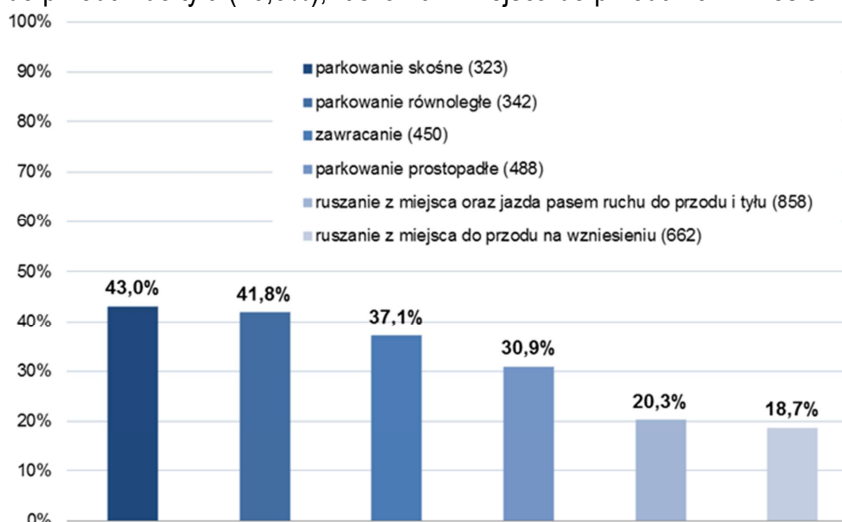
Odnosnie postępowania egzaminatorów po zakończeniu części praktycznej egzaminu, blisko połowa respondentów (45,9%) potwierdziła brak szczegółowego omówienia wyniku tej części egzaminu, a co 20 ankietowany (4,9%) odpowiedział, że nie został mu przekazany wypełniony arkusz przebiegu części praktycznej egzaminu.

W 33,4% przypadkach respondenci wskazali, że pomimo zgłoszenia wniosku o udostępnienie wydruku z części teoretycznej egzaminu, ich wnioski nie zostały zrealizowane.

Respondenci krytycznie wypowiadali się o nieuwzględnianiu przez egzaminatorów ich prawa do nieprzeprowadzania egzaminu w sytuacjach: wystąpienia złych warunków atmosferycznych (wnioski 89,0% ankietowanych nie zostały uwzględnione), awarii urządzenia nagrywającego (odpowiednio 85,6%) lub niesprawności pojazdu egzaminacyjnego (88,5%).



Ponadto respondenci wskazali, że egzaminatorzy uniemożliwili dokonania korekty zadań egzaminacyjnych polegających na parkowaniu skośnym (43,0%), parkowaniu równoległym (41,8%), zawracaniu (37,1%), parkowaniu prostopadłym (30,9%), ruszaniu z miejsca oraz podczas jazdy pasem ruchu do przodu i do tyłu (20,3%), ruszaniu z miejsca do przodu na wzniesieniu (18,7%).



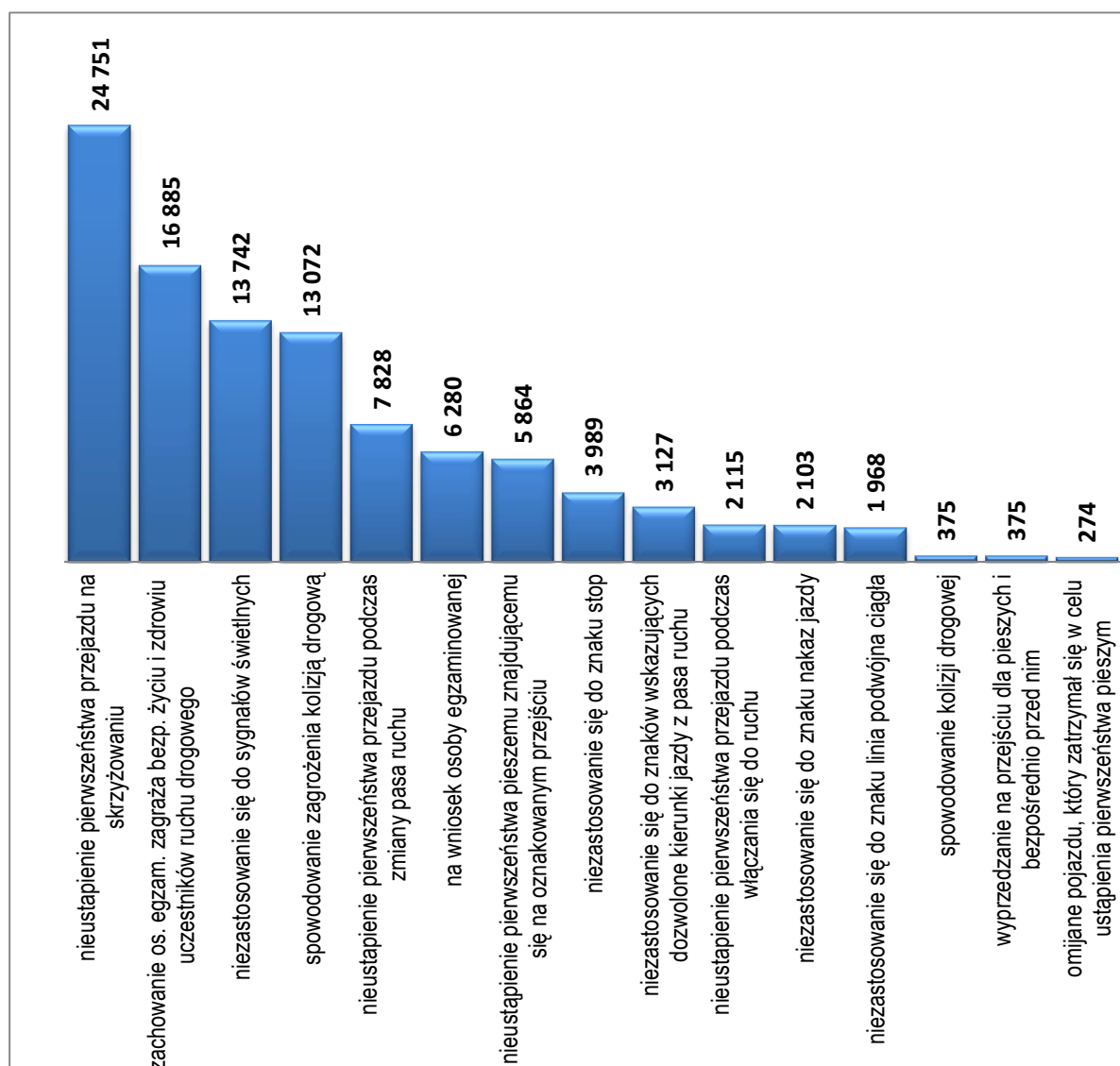
Na pytanie dotyczące sugestii ze strony osób związanych z egzaminowaniem wręczenia korzyści materialnych w zamian za pozytywny wynik egzaminu, co 18 ankietowany (5,6%) udzielił odpowiedzi pozytywnej, a co 50 (2,1%) potwierdził, że zdanie egzaminu wiązało się z udzieleniem korzyści materialnej.

5.4. Źródła dodatkowych danych i ustaleń stanowiących podstawę sporządzenia informacji

Wykorzystano następujące źródła:

- strona internetowa Policji: <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy>: *Wypadki drogowe – raporty roczne i Bezpieczeństwo w ruchu drogowym – w ujęciu miesięcznym*;
- *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2013 – Raport Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego*, listopad 2014;
- *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie – 2013 – Raport Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego*, listopad 2014;
- *Wypadki drogowe w Polsce w 2013 roku – Raport Komendy Głównej Policji*, 2014,
- *Jak wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego maksymalizują własne przychody i utrudniają życie Polakom – Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, Analiza FOR nr 15/2013.*

5.5. Przyczyny przerwania egzaminu praktycznego w ruchu miejskim



5.6. Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i Nazwisko kierownika jednostki	Ocena skontrolowanej działalności ⁸⁵
1	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego	Marszałek Województwa	Mieczysław Struk	pn
2	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Marszałek Województwa	Adam Jarubas	n
3	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Marszałek Województwa	Andrzej Buła (od 12 listopada 2013 r.), poprzednio Józef Sebesta	p/n
4	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Marszałek Województwa	Adam Struzik	pn
5	Urząd Miasta Opola	Prezydent Miasta	Ryszard Zembaczyński	n/pn
6	Urząd Miasta Ostrołęki	Prezydent Miasta	Janusz Józef Kotowski	pn
7	Urząd Miasta Siedlce	Prezydent Miasta	Wojciech Kudelski	pn
8	Urząd Miejski w Słupsku	Prezydent Miasta	Maciej Kobyliński	n
9	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Prezydent Miasta	Hanna Gronkiewicz-Waltz	pn
10	Starostwo Powiatowe w Chojnicach	Starosta	Stanisław Skaja	n/p/pn
11	Starostwo Powiatowe w Kędzierzynie-Koźlu	Starosta	Małgorzata Tudej, (do 20 sierpnia 2013 r. Artur Widlak)	pn
12	Starostwo Powiatowe w Końskich	Starosta	Bogdan Soboń	n
13	Starostwo Powiatowe w Namysłowie	Starosta	Julian Kruszyński	n
14	Starostwo Powiatowe w Opatowie	Starosta	Bogusław Włodarczyk	n
15	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Kielcach	Dyrektor	Czesław Dawid	p
16	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu	Dyrektor	Edward Kinder	pn
17	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Ostrołęce	p.o. Dyrektora	Dariusz Mierzejewski	pn
18	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Płocku	Dyrektor	Wojciech Krzewski	p
19	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu	Dyrektor	Mirosław Szadkowski	pn
20	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Słupsku	Dyrektor	Zbigniew Wiczkowski	pn
21	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Warszawie	Dyrektor	Dariusz Szczygielski (od 1 lipca 2014 r.), poprzednio: od 17 czerwca do 1 lipca 2014 r. obowiązki Dyrektora pełnił p. Waldemar Przeździek, a wcześniej Dyrektorem był p. Andrzej Szklarski	p

⁸⁵ Przyjęto następujące skróty: p – ocena pozytywna, pn – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, n – negatywna. W wystąpieniach do: Marszałka Województwa Opolskiego przyjęto ocenę ogólną dzieloną; oceniono pozytywnie nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, natomiast negatywnie pozostałe objęte kontrolą zagadnienia; Prezydenta Miasta Opola zastosowano ocenę ogólną opisową, przy czym negatywnie oceniono prowadzenie rejestrów i ewidencji, natomiast pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości pozostałe objęte kontrolą zagadnienia; Starosty Chojnickiego zastosowano ocenę ogólną opisową, przy czym negatywnie oceniono nadzór nad działalnością OSK oraz prowadzenie rejestrów i ewidencji, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie uprawnień oraz nadzór nad kierującym, a pozytywnie nadzór nad instruktorami i wykładowcami.

5.7. Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezydenta RP
8. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
9. Szef Kancelarii Sejmu
10. Szef Kancelarii Senatu
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
14. Minister Infrastruktury i Rozwoju
15. Minister Spraw Wewnętrznych
16. Minister Zdrowia
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
19. Komendant Główny Policji