

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-410-01/2009

Nr ewid.: 159/2009/P/09060/KKT

Informacja
o wynikach kontroli funkcjonowania
organów administracji rządowej
w zakresie tworzenia warunków prawno-
organizacyjnych szkolenia kierowców
wykonujących przewozy drogowe osób
i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad
tą działalnością

Warszawa styczeń 2010 r.

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

Wizją 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 funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością

Dyrektor
Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

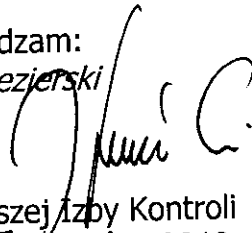


Akceptuję:
Jacek Kościelniak



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
dnia: 7.01. 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filbrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 022-444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1. Temat i numer kontroli	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki	4
1.3. Cel kontroli	5
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli	5
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli	6
1.6. Słowniczek ważniejszych pojęć:	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.1.1. Stan prawny	15
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	21
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Wprowadzanie przez Ministra Infrastruktury przepisów dot. szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe	22
3.2.2. Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia techniki jazdy	26
3.2.3. Ewidencja instruktorów techniki jazdy	30
3.2.4. Powoływanie komisji do egzaminowania kierowców w zakresie uzyskiwania świadectwa kwalifikacji zawodowej	33
3.2.5. Powoływanie komisji egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy	35
3.2.6. Przygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich do wykonywania zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców	37
3.2.7. Nadzór nad ośrodkami szkolenia i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy	39
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	41
4.1. Przygotowanie kontroli	41
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	41
5. Załączniki	45
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	45
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	45
5.3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności	46
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	47

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Funkcjonowanie organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością
- P/09/060

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

W celu poprawy bezpieczeństwa na drogach państw Unii Europejskiej została wydana Dyrektywa Nr 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 76/914/EWG¹ (w dalszej treści „Dyrektywa w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców” lub „Dyrektywa”²).

Wprowadzenie kwalifikacji wstępnej oraz szkolenia okresowego miało doprowadzić do unowocześnienia charakteru zawodu kierowcy. Dyrektywa ta nałożyła m.in. obowiązek systematycznego podnoszenia kwalifikacji kierowców, aby poprawić ich umiejętności praktyczne związane z posługiwaniem się specjalistycznym sprzętem (w jaki wyposażone są nowoczesne samochody ciężarowe i autobusy) oraz uczeniem się zachowania w warunkach ekstremalnych na drogach.

Działania te nakierowane były na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy podkreślić, że pod względem bezpieczeństwa na drogach Polska zajmuje wciąż jedno z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej.

Polska została zobowiązana do wydania niezbędnych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych do dnia 10 września 2006 r., aby możliwe było stosowanie zasad określonych w Dyrektywie: w odniesieniu do przewozu osób z dniem 10 września 2008 r., a przewozu rzeczy z dniem 10 września 2009 r. Z dniem 3 stycznia 2007 r. wprowadzone zostały stosowne zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³ (w dalszej treści: „ustawa o transporcie drogowym”) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴ (dalej: „Prawo o ruchu drogowym”) i od 2007 r. obowiązują w Polsce przepisy, na wzór innych państw UE, dotyczące szkolenia tej grupy kierowców.

¹ Dz. Urz. UE L 226/4 z 10 września 2003 r.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7 t. 7.

² Polskę obowiązuje od 1 maja 2004 r.

³ T. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

⁴ T. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działalności organów administracji rządowej w zakresie podnoszenia umiejętności osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, w tym w szczególności sprawowanie przez wojewodów nadzoru nad ośrodkami szkolenia w zakresie szkolenia okresowego i uzyskiwania tzw. kwalifikacji wstępnej⁵ oraz ośrodkami doskonalenia techniki jazdy (zwanymi dalej „ODTJ”), stosownie do przepisów ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli to:

- działania Ministra Infrastruktury w zakresie określenia ram prawnych i organizacyjnych dotyczących nowego systemu szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe,
- przygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich do wykonywania przez wojewodów zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców,
- rozpatrywanie wniosków o wpis do rejestru działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ODTJ oraz prowadzenie tych rejestrów,
- powoływanie komisji egzaminacyjnych do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych oraz komisji dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy,
- rozpatrywanie wniosków o wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy,
- sprawowanie nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz ODTJ w zakresie prawidłowego przebiegu procesu szkolenia kierowców.

Kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury oraz w 8 urzędach wojewódzkich, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁶. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik Nr 5.1. do Informacji.

⁵ W styczniu 2007 r. roku weszła w życie ustawa z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Celem zmian w przepisach, które dostosowują je do wymogów Unii Europejskiej, jest m.in. podniesienie poziomu bezpieczeństwa jazdy oraz umiejętności kierowców ciężarówek i autobusów. Oznacza to dla tych grup zawodowych poważne zmiany w systemie szkolenia. Zgodnie z nowymi wymaganiami, każda osoba ubiegająca się o zatrudnienie po raz pierwszy na stanowisku kierowcy jest zobowiązana ukończyć tzw. kwalifikację wstępną, uwieńczoną testem. Obowiązek ten dotyczy tylko tych kierowców, którzy uzyskali prawo jazdy niezbędne do prowadzenia autobusów po dniu 10 września 2008 r. W przypadku osób kierujących pojazdami ciężarowymi, obowiązek ukończenia kwalifikacji wstępnej obejmuje osoby, które prawo jazdy uzyskali po dniu 10 września 2009 r.

⁶ Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

Badaniami objęto lata 2007-2009 (do dnia 31 maja). Kontrolę przeprowadzono w dniach od 15 kwietnia do 23 lipca 2009 r.

1.6. Słowniczek ważniejszych pojęć:

Kwalifikacja wstępna – wymóg wobec osób, które uzyskały prawo jazdy kategorii D po 10 września 2008 r. oraz odpowiednio kategorii C po 10 września 2009 r. i zamierzają wykonywać przewóz drogowy. Kwalifikacja wstępna obejmuje zajęcia teoretyczne (260 godzin) i praktyczne (16 godzin w ruchu drogowym oraz 4 godziny jazdy w warunkach specjalnych) oraz testy kwalifikacyjne.

Kwalifikacja wstępna uzupełniająca – kwalifikacja dla kierowców, którzy uzyskali kwalifikację wstępną w zakresie określonego bloku programowego i zamierzają wykonywać przewozy innymi pojazdami niż te, dla których wymagane jest prawo jazdy odpowiadające zakresowi uzyskanej kwalifikacji wstępnej. Obejmuje 65 godzin zajęć teoretycznych i 5 godzin zajęć praktycznych w ruchu drogowym.

Szkolenie okresowe – szkolenie dla kierowców wykonujących przewóz drogowy, obejmujące 35 godzin zajęć teoretycznych, prowadzone w formie kursu okresowego lub w formie cyklu zajęć. Szkolenie okresowe kierowcy obowiązani są odbyć co 5 lat (termin pierwszego szkolenia okresowego jest zależny od terminu uzyskania po raz pierwszy prawa jazdy), przy czym kierowcy podlegający kwalifikacji wstępnej zobowiązani są ukończyć szkolenie okresowe co 5 lat - począwszy od dnia uzyskania kwalifikacji wstępnej.

Szkolenie doszkalające – szkolenie dla osób, które zamierzają po raz pierwszy podjąć pracę na stanowisku kierowcy (przed dniem 10 września 2010 r.), a prawo jazdy zostało tym osobom wydane do dnia 10 września 2008 r. Po 10 września 2010 r. ww. osoby obowiązane są ukończyć szkolenie okresowe. Szkolenie obejmuje 30 godzin zajęć teoretycznych (wyłącznie w tym przypadku lekcja trwa 45 minut, w każdym z pozostałych – 60 minut) oraz 4 godziny i 35 minut zajęć praktycznych na placu manewrowym.

Test kwalifikacyjny – etap kwalifikacji wstępnej, po odbyciu zajęć teoretycznych i praktycznych. Test przeprowadzany jest na podstawie pytań pochodzących z katalogu pytań testowych (zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw transportu). Test przeprowadza: a) Okręgowa Komisja Egzaminacyjna, po zakończeniu zajęć szkolnych przez uczniów, dla których w programie nauczania przewidziano uzyskanie kwalifikacji kierowcy wykonującego przewóz drogowy, w ramach zewnętrznego egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, b) komisja egzaminacyjna powołana przez wojewodę, w ośrodku szkolenia, po zakończeniu zajęć teoretycznych i praktycznych.

Ośrodek szkolenia – miejsce, w którym kierowcy posiadający uprawnienia do kierowania pojazdami odbywają kwalifikację wstępną, wstępną uzupełniającą szkolenie okresowe lub doksztalające, niezbędne do wykonywania przewozów drogowych (o którym mowa w art. 39b² ustawy o transporcie drogowym). Natomiast *ośrodek szkolenia kierowców* to miejsce, w którym odbywa się szkolenie kandydatów na kierowców (o którym mowa w art. 103 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Ośrodek doskonalenia techniki jazdy – miejsce, w którym prowadzone jest (w ramach kwalifikacji wstępnej) czterogodzinne doskonalenie umiejętności kierowców w zakresie jazdy w warunkach specjalnych (o którym mowa w art. 115 f i g ustawy Prawo o ruchu drogowym).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Ministra Infrastruktury oraz wojewodów w zakresie tworzenia warunków prawno – organizacyjnych do przeprowadzenia szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy. Organy te oraz podległe im urzędy nie przygotowały należycie i nie wprowadziły – stosownie do postanowień „*Dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców*” – wszystkich elementów szkolenia, mającego na celu podniesienie umiejętności osób kierujących pojazdami silnikowymi, w tym zachowania się w warunkach ekstremalnych. Szkolenia mające na celu uzyskanie przez kierowców świadectw kwalifikacji zawodowej, potwierdzających otrzymanie kwalifikacji wstępnej⁷ oraz ukończenie szkolenia okresowego, okazały się merytorycznie nieskuteczne i były prowadzone w ograniczonej formie.

Nie zostały przygotowane terminowo w ramach transpozycji przepisów UE (tj. do dnia 10 września 2006 r.) regulacje określające ramy prawne tego systemu. Proces ten zakończony został dopiero 14 lipca 2008 r.

Wydane przepisy nie zostały wdrożone do praktyki, zarówno w zakresie szkoleń okresowych, jak i kwalifikacji wstępnej oraz przygotowania kadry instruktorów techniki jazdy. Z obowiązków w tym zakresie nie wywiązali się wojewodowie. Dotyczyło to zwłaszcza spraw związanych z egzaminowaniem kierowców i kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz opracowywaniem pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów. Nieprawidłowo prowadzono w urzędach rejestry działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz ewidencje instruktorów techniki jazdy.

Wojewodowie nie sprawowali również, wymaganego przepisami, nadzoru nad zarejestrowanymi ośrodkami szkolenia i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. W rezultacie funkcjonowały ośrodki, które nie spełniały wszystkich wymaganych prawem warunków.

Skutkiem zasygnalizowanych nieprawidłowości było wykonywanie przewozów przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień. Bez kwalifikacji wstępnej przewozy osób wykonywało około 10 % kierowców, zaś przewozy rzeczy ponad 17%.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Minister Infrastruktury nie przygotował w terminie (tj. do dnia 10 września 2006 r.) przepisów regulujących – wg wzoru obowiązującego wszystkie kraje Unii Europejskiej – wprowadzenie nowego systemu szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe⁸. Proces ten

⁷ Kwalifikacja wstępna obejmuje zajęcia teoretyczne i praktyczne oraz testy kwalifikacyjne.

⁸ Podmiotami funkcjonującymi w ramach nowego systemu szkolenia są: minister do spraw transportu (tworzy ramy prawno-organizacyjne, zatwierdza katalog pytań egzaminacyjnych), wojewodowie

zakończony został dopiero w dniu 14 lipca 2008 r. wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy⁹. Powyższe postępowanie naruszało zasadę rzetelności. Obowiązek wprowadzenia tych przepisów wynikał z postanowień Dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców. Wskutek zasygnalizowanych nieprawidłowości opóźnione zostało podjęcie działań ukierunkowanych na podniesienie umiejętności kierowców, m.in. poprzez wprowadzenie uzyskiwania kwalifikacji wstępnej, czyli odbycia zajęć teoretycznych i praktycznych oraz zdania testów kwalifikacyjnych, bądź wprowadzenie okresowego szkolenia (*str.* 22-23).

Nieterminowe wprowadzenie wymienionych przepisów w zasadniczy sposób opóźniło podejmowanie działalności w zakresie prowadzenia ośrodków szkolenia i ośrodków doskonalenia techniki jazdy, a także uzyskiwanie przez kierowców świadectw kwalifikacji zawodowej, tj. od 10 września 2008 r. przez kierowców autobusów – posiadających prawo jazdy kategorii D i od 10 września 2009 r. przez kierowców samochodów ciężarowych – prawo jazdy kategorii C (*str.* 23-24).

2.2.2. Przepisy wykonawcze dot. ośrodków doskonalenia techniki jazdy (ODTJ)¹⁰ zostały wydane przez Ministra Infrastruktury z naruszeniem upoważnienia określonego w ustawie Prawo o ruchu drogowym.

Minister – naruszając zasadę legalności – wykroczył poza delegację określoną w artykule 115 § 1 pkt 4 lit. c wspomnianej ustawy, gdyż mógł on określić tylko wzór wniosku o wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy. W rozporządzeniu nałożył natomiast dodatkowo na instruktorów obowiązek przedłożenia – w celu dokonania wpisu – dokumentu poświadczającego prowadzenie przed dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy zajęć w zakresie doskonalenia techniki jazdy. Ponadto Minister uregulował w rozporządzeniu kwestie, które w czasie obowiązywania tego aktu prawnego były w pewnym zakresie nieaktualne. Termin wydania tego rozporządzenia pozostawał bowiem w kolizji z przepisami ustawy. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 5 maja 2008 r., tj. po terminie (określonym na 10 września 2007 r.), do którego przepisy ustawy zobowiązywały przedsiębiorców prowadzących ODTJ do dostosowania wyposażenia do nowych wymagań (*str.* 24-25).

2.2.3. Minister Infrastruktury zatwierdził katalog pytań testowych do kwalifikacji wstępnej kierowców, który zawierał błędne odpowiedzi. Postępowanie w tej sprawie naruszało zasadę rzetelności. Spośród 412 pytań

(wdrażają i nadzorują funkcjonowanie systemu), ośrodki szkolenia, ośrodki doskonalenia techniki jazdy, komisje egzaminacyjne, kierowcy.

⁹ Dz. U. Nr 124, poz. 805.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów (Dz. U. Nr 77, poz. 458).

testowych dla 35 sformułowano odpowiedzi z błędami. Przy wykorzystaniu nierzetelnie przygotowanego katalogu pytań przeprowadzono testy kwalifikacyjne, na podstawie których świadectwo kwalifikacji uzyskało 78 osób (*str. 25*).

2.2.4. Ustanowione przepisy regulujące nowe zasady szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe wprowadzone ustawą z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹¹ (zwanej w dalszej treści „ustawą nowelizującą”) oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy nie zostały skorelowane z faktycznymi możliwościami ich realizacji. Przyjęto bowiem bezpodstawnie, że istnieją odpowiednie warunki do praktycznego funkcjonowania tych regulacji. Barrierami ich stosowania było przede wszystkim czasochłonne szkolenie w ramach kwalifikacji wstępnej (280 godzin zajęć, w tym 260 godzin zajęć teoretycznych), wysokie koszty szkolenia ponoszone przez kierowców (6-8 tys. zł) oraz brak możliwości odbycia tzw. przyspieszonej kwalifikacji wstępnej. W rezultacie system funkcjonował w ograniczonej formie, co umożliwiło przeszkolenie (przez 9 miesięcy jego obowiązywania) tylko 78 kierowców (przy potrzebach szacowanych na ok. 8 tys. rocznie). W konsekwencji tego stanu od 5,4 do 17,3% kierowców (w zależności od kategorii prawa jazdy) wykonywało przewozy bez wymaganych ustawą świadectw kwalifikacji wstępnej lub szkolenia okresowego. Wskutek nieterminowego wydania przepisów i niedostosowania ich do rzeczywistych warunków i potrzeb, Minister Infrastruktury opóźnił o trzy lata (tj. do 13 lipca 2011 r.) obowiązek spełniania przez przedsiębiorców wymagań dotyczących wyposażenia ODTJ we wszystkie elementy infrastruktury technicznej, przede wszystkim miejsca przeznaczone do jazdy w warunkach specjalnych¹². Sytuacja ta – wobec braku urządzeń technicznych do symulowania jazdy w warunkach specjalnych – w poważnym stopniu ograniczyła szkolenie w podstawowej jego warstwie, tj. w szkoleniu praktycznym (*str. 23-24, 33-35*).

2.2.5. Wojewodowie nierzetelnie rejestrowali przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia techniki jazdy. Podstawową nieprawidłowością było nieterminowe rozpatrywanie wniosków przedsiębiorców o dokonanie wpisu do rejestru. Powszechnie wpisywano przedsiębiorców do rejestru po upływie 7 dni od dnia otrzymania wniosku złożonego wraz z oświadczeniem o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności. Przyczyny tego stanu tkwiły przede wszystkim w nieprawidłowym, długotrwałym obiegu dokumentów w skontrolowanych urzędach. Konsekwencją przewlekłego rozpatrywania spraw były przypadki rozpoczynania przez przedsiębiorców działalności polegającej na prowadzeniu ośrodków szkolenia lub ODTJ bez uzyskania wpisu do rejestru działalności

¹¹ Dz. U. Nr 235, poz. 1701.

¹² Por. § 26 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz. U. Nr 124, poz. 805).

regulowanej. Kolejną nieprawidłowością w zakresie prowadzenia rejestru działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ODTJ było umieszczanie w rejestrze przedsiębiorców, którzy nie spełniali wszystkich wymaganych prawem warunków do prowadzenia tego typu działalności. W świetle ustaleń kontroli stan ten należy ocenić, jako korupcjogenną dowolność postępowania. Prowadzone w urzędach rejestry działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ODTJ zawierały również wady formalne. Przyjęty sposób prowadzenia rejestrów nie chronił ich przed dostępem osób niepowołanych, w tym dokonywania niekontrolowanych wpisów bądź wykreśleń. Nie zostały również ustanowione procedury wewnętrzne określające sposób postępowania przy dokonywaniu wpisów, bądź wykreśleniach. Nieprawidłowością było także niepobieranie w każdym przypadku opłaty ewidencyjnej od przedsiębiorców, których wpisano do rejestru (*str. 26-28*).

W urzędach nie przestrzegano również obowiązku przekazywania do Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) informacji o dokonaniu wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia (*str. 28-30*).

2.2.6. We wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich wpisów do ewidencji instruktorów techniki jazdy dokonano z naruszeniem przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ustalono, że do ewidencji wpisywano osoby, które nie spełniały warunków przewidzianych wspomnianą ustawą, tj. nie złożyły egzaminów, o których mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 wymienionej ustawy. Do powstania przedstawionego stanu w znacznej mierze przyczyniło się błędne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury przedstawione wojewodom w związku z interpretacją nieprecyzyjnych przepisów obowiązujących w zakresie wpisywania instruktorów do ewidencji (*str. 30-33*).

2.2.7. W 5 urzędach wojewodowie nie powołali komisji egzaminacyjnych (o których mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym) potwierdzających kwalifikacje zawodowe kierowców. W wyniku powyższych nieprawidłowości osoby, które po 10 września 2008 r. uzyskały prawo jazdy kategorii D, nie mogły uzyskać kwalifikacji wstępnej i nie powinny wykonywać przewozów drogowych rzeczy i osób (*str. 33-35*).

2.2.8. W 7 urzędach wojewodowie nie powołali komisji w celu przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Nie zostały także opracowane pytania do przeprowadzenia egzaminu kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Nie opracowano zasad postępowania z katalogami testów kwalifikacyjnych kierowców, otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury, i z pytaniami egzaminacyjnymi dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, celem zabezpieczenia ich przed dostępem osób trzecich (*str. 35-37*).

2.2.9. Spośród skontrolowanych urzędów wojewódzkich, 5 nie było należycie przygotowanych do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców. Do wykonywania tych zadań nie zostali przeszkoleni pracownicy. Zadania te nie zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych jednostek. Nie zostały również sprecyzowane w zakresach

czynności służbowych pracowników. Nie zostały ustanowione szczegółowe procedury określające sposób postępowania w sprawach prowadzenia rejestrów: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, przedsiębiorców prowadzących ODTJ oraz ewidencji instruktorów techniki jazdy i ewidencji ODTJ prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych (*str. 37-38*).

2.2.10. Nierzetelnie sprawowany był przez wojewodów nadzór nad ośrodkami szkolenia oraz ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. Nie został opracowany zakres planowanych działań kontrolnych, a w szczególności nie opracowano metod kontroli spełniania wymagań przez ośrodki szkolenia. Nie opracowano również metod pozyskiwania informacji o ewentualnym naruszeniu przez instruktorów techniki jazdy – w trakcie prowadzenia szkolenia – zasad bezpieczeństwa i spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu oraz zaistnieniu innych przypadków, których wystąpienie zobowiązuje wojewodę do wydania decyzji o wykreśleniu instruktora techniki jazdy z ewidencji instruktorów techniki jazdy.

Nie przeprowadzano (poza Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim, i to dopiero w związku z wynikami kontroli NIK) kontroli ODTJ. W 3 skontrolowanych urzędach problematyka dotycząca szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe nie była przedmiotem kontroli ani audytu (*str. 39-40*).

2.2.11. Centralna Ewidencja Kierowców zawierała niepełne i niewiarygodne dane dot. osób przeszkolonych, ośrodków szkolenia oraz ośrodków doskonalenia techniki jazdy. Przyczyną tego stanu było z jednej strony nieprzekazywanie do Ewidencji pełnych danych i informacji przez wojewodów, zaś z drugiej strony nieprecyzyjne przepisy regulujące te kwestie (*str. 28-30*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wprowadzanie przepisów, dot. nowych zasad szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe, nie wpłynęło praktycznie na zrealizowanie działań ukierunkowanych na podniesienie ich kwalifikacji, a tym samym na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stan ten wynika z faktu, że nowy system szkolenia kierowców jest wdrażany z opóźnieniem, nierzetelnie i nie funkcjonuje we właściwy sposób.

Należy podkreślić, że do dnia 10 września 2011 r. Komisja Europejska - na podstawie informacji państw członkowskich UE - zobowiązana jest przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdanie ze wstępną oceną wykonania „*Dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców*”, w szczególności w odniesieniu do równoważności różnych systemów kwalifikacji wstępnej oraz jej skuteczności w osiąganiu docelowego poziomu kwalifikacji kierowców wykonujących przewozy drogowe.

W celu wyeliminowania ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości, NIK skierowała do jednostek objętych kontrolą wnioski pokontrolne (*opis str. 42-43*).

Niezależnie od tych wniosków, usunięcie błędów systemowych w zakresie szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe wymaga wprowadzenia zmian w przepisach ustawy o transporcie drogowym oraz w ustawie Prawo o ruchu drogowym, jak również w przepisach wykonawczych do tych ustaw.

Nieprecyzyjne bowiem okazały się niektóre regulacje prawne. Pozwalały one m.in. na dowolną interpretację przepisów dotyczących wpisywania do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność szkoleniową oraz nadawania uprawnień instruktorom techniki jazdy. Testy kwalifikacyjne kierowców kończących szkolenie, przeprowadzane na podstawie katalogu pytań – zatwierdzonego przez Ministra Infrastruktury – który zawierał pewną liczbę błędnych odpowiedzi.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Infrastruktury o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu:

1. Określenie wymagań technicznych urządzeń do symulowania jazdy w warunkach specjalnych, o których mowa w art. 39g ust. 11 pkt. 2 ustawy o transporcie drogowym oraz zasad wykorzystania tych urządzeń w czasie szkolenia.

Brak regulacji w tym zakresie uniemożliwia uzyskanie przez jednostki badawcze akredytacji, czego skutkiem jest brak możliwości zamiennego stosowania, z dniem wprowadzenia nowego systemu szkolenia, urządzeń posiadających certyfikat.

Przeprowadzenie szkolenia (a także egzaminu praktycznego – uzupełniającego podstawowy egzamin praktyczny) przy wykorzystaniu wysokiej klasy symulatora dopuszczają przepisy Dyrektywy (Załącznik Nr 1 Sekcja 2 do 4) (opis str. 23-24).

2. Wprowadzenie możliwości odbycia kwalifikacji wstępnej przyśpieszonej z uwzględnieniem wieku kierowców, kategorii prawa jazdy oraz rodzaju usługi przewozowej.

Obecne regulacje nie dają możliwości skrócenia szkolenia w odniesieniu do niektórych kierowców, wobec których byłoby to uzasadnione posiadanymi przez nich kwalifikacjami. Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 3 ust. 2 Dyrektywy państwa członkowskie mogą ustanowić system przyśpieszonej kwalifikacji wstępnej, trwającej 140 godzin, na zasadach określonych w art. 5 ust. 2 i 3 tej Dyrektywy (opis str. 24).

3. Określenie sankcji karnych za brak w polskim krajowym prawie jazdy (lub karcie kwalifikacji kierowcy) kodu wspólnotowego (95) potwierdzającego odbycie przez kierowcę wykonującego przewozy drogowe, kwalifikacji wstępnej lub szkolenia okresowego.

Według informacji uzyskanych przez NIK w związku z prowadzoną kontrolą, kierowcy aktualnie wykonujący przewozy drogowe, którzy nie posiadają wymaganych kodów, są łagodnie traktowani podczas kontroli drogowych (głównie poprzez pouczenie). Sytuacja ta nie sprzyja wykonywaniu obowiązków związanych z uzyskiwaniem świadectw kwalifikacji zawodowej (opis str. 34-35).

4. Wprowadzenie obowiązku gromadzenia przez administratora Centralnej Ewidencji Kierowców danych i informacji o dokonaniu wpisu (bądź wykreśleniu) przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia lub ośrodek doskonalenia techniki jazdy, wpisu do ewidencji ośrodków doskonalenia techniki jazdy jednostki wojskowej lub jednostki resortu spraw wewnętrznych, a także określenia zakresu tych danych oraz określenia sposobu przekazywania ww. danych i informacji do Centralnej Ewidencji Kierowców.

Z dniem 3 stycznia 2007 r., wprowadzając w ustawie Prawo o ruchu drogowym wobec wojewodów, dyrektorów Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych oraz kierowników ośrodków szkolenia obowiązków przekazywania informacji o wpisach (lub wykreśleniach) do stosownych rejestrów bądź ewidencji, administratorowi Ewidencji nie nakazano ich gromadzenia, jak również nie określono dla każdego z wymienionych przypadków zakresu przekazywanych informacji oraz sposobu przekazywania (opis str. 28-30).

5. Określenie sposobu postępowania wojewodów w przypadkach wskazania przez przedsiębiorcę miejsc przeznaczonych do szkolenia w warunkach specjalnych, znajdujących się na terenie innego województwa.

Podczas przeprowadzonych przez wojewodów kontroli ośrodków szkolenia, pomijane są obiekty zlokalizowane na terenie innych województw (opis str. 39-40).

Ponadto NIK wnosi o podjęcie działań mających na celu sprostowanie błędu, który wystąpił w art. 39b¹ ustawy o transporcie drogowym, polegającego na błędnym odesłaniu do przepisu art. 39i pkt 4. Powołany w art. 39b¹ ust. 4 pkt 3 przepis powinien otrzymać brzmienie: „art. 39i ust. 1 pkt 4”.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Podstawowe regulacje prawne w zakresie kontrolowanej działalności zostały zawarte w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹³ (w dalszej treści: „ustawa o transporcie drogowym”) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁴ (dalej: „Prawo o ruchu drogowym”). Przepisy wymienionych ustaw, określające dostosowany do wymogów unijnych¹⁵ system szkolenia i egzaminowania kierowców wykonujących przewóz drogowy, weszły w życie z dniem 3 stycznia 2007 r.¹⁶

Warunki zatrudniania kierowców przez przedsiębiorców i inne podmioty wykonujące przewóz drogowy rzeczy i osób pojazdami samochodowymi

Przedsiębiorcy lub inne podmioty wykonujące przewóz drogowy osób i rzeczy pojazdami samochodowymi lub zespołami pojazdów o masie całkowitej przekraczającej 7,5 ton oraz przewóz osób autobusami mogą zatrudniać kierowców, jeżeli osoby te spełniają (m. in.) następujące warunki: ukończyły 21 lat, uzyskały kwalifikację wstępną i ukończyły szkolenie okresowe¹⁷.

W rozdziale 7a ustawy o transporcie drogowym określono wymagania związane z kwalifikacjami zawodowymi, jakie spełnić musi kierowca zamierzający wykonywać transport drogowy:

- Kierowca obowiązany jest uzyskać kwalifikację wstępną¹⁸ odpowiednio do pojazdu, którym zamierza wykonywać przewóz drogowy, w zakresie

¹³ T. j. Dz. U z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm. Przepisy rozdziału 7a ustawy określają wymagania w stosunku do podmiotu i kierowcy wykonującego przewóz drogowy, wymagania wobec przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, warunki prowadzenia szkolenia i egzaminowania kierowców oraz organy sprawujące nadzór nad ośrodkami szkolenia tej grupy kierowców.

¹⁴ T. j. Dz. U z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm. W rozdziale 2b działu IV ustawa określa m. in. zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie doskonalenia umiejętności osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym, warunki jakie spełniać muszą instruktorzy techniki jazdy oraz organy sprawujące nadzór nad ośrodkami doskonalenia techniki jazdy.

¹⁵ Wymagania te zostały określone w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2003/59/WE z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającej dyrektywę Rady 76/914 EWG (Dz. U. UE. L. 03. 226. 4 ze zm.).

¹⁶ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 235, poz. 1701).

¹⁷ Art. 39a ust. 1, 5 i 6 ustawy o transporcie drogowym; w przepisie art. 39a ust. 3 określono przypadki, w których wobec kierowców nie stosuje się tych wymagań.

¹⁸ Art. 39b ust. 2 ustawy o transporcie drogowym. Wymóg uzyskania kwalifikacji wstępnej nie dotyczy kierowców, o których mowa w art. 3 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy zmieniającej ustawę o transporcie drogowym i Prawo o ruchu drogowym. Osoby te obowiązane są odbyć pierwsze szkolenie okresowe i uzyskać wymagany wpis do prawa jazdy w terminach określonych w art. 3 ust. 2 powołanej ustawy nowelizującej.

bloków programowych określonych odpowiednio do kategorii prawa jazdy: C1, C1+E, C, C+E oraz D1, D1+E, D, D+E.

- Kierowca, który uzyskał kwalifikację wstępną w zakresie określonego bloku programowego i zamierza wykonywać przewozy innymi pojazdami niż te, dla których wymagane jest prawo jazdy odpowiadające zakresowi uzyskanej kwalifikacji wstępnej, obowiązany jest odbyć kwalifikację wstępną uzupełniającą¹⁹.
- Kierowca obowiązany jest co pięć lat, począwszy od dnia uzyskania świadectwa kwalifikacji zawodowej poświadczającego uzyskanie kwalifikacji wstępnej, ukończyć szkolenie okresowe odpowiednio do pojazdu, którym wykonuje przewóz drogowy²⁰.
- Kierowca, który zaprzestał wykonywania przewozu drogowego przez okres uniemożliwiający spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 39d ust. 2, przed ponownym przystąpieniem do wykonywania przewozu obowiązany jest ukończyć szkolenie okresowe²¹.

Powyższe kwalifikacje kierowcy uzyskują poprzez odbycie kursu kwalifikacyjnego²² i szkolenia okresowego, w formie jednorazowego kursu okresowego lub cyklu szkoleń, rozłożonych w okresie pięciu lat²³. Szczegółowe warunki prowadzenia szkolenia w ramach kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej i szkoleń okresowych określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury²⁴.

Prowadzenie ośrodków szkolenia i ośrodków doskonalenia techniki jazdy

Kierowcy odbywają kurs kwalifikacyjny, kurs kwalifikacyjny uzupełniający oraz szkolenie okresowe w ośrodkach szkolenia²⁵.

Przedsiębiorca, w celu prowadzenia ośrodka szkolenia, musi spełniać m. in. następujące warunki, określone w art. 39g ust. 2 ustawy o transporcie drogowym²⁶:

- zapewnić prowadzenie szkolenia przez osoby posiadające uprawnienia instruktora techniki jazdy, o których mowa w przepisach Prawa o ruchu drogowym;
- posiadać: warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne, miejsca przeznaczone do prowadzenia zajęć praktycznych oraz do jazdy

¹⁹ Art. 39b² ustawy o transporcie drogowym.

²⁰ Art. 39d ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

²¹ Art. 39d ust. 5 ustawy o transporcie drogowym.

²² W zakresie określonym w art. 39b¹ ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

²³ Art. 39d ust. 3 ustawy o transporcie drogowym.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz. U. Nr 124, poz. 805).

²⁵ Odpowiednio: art. 39b¹ ust. 1 pkt 2, art. 39b² w zw. z art. 39b¹ ust. 1 pkt 2 oraz art. 39d ust. 4 ustawy o transporcie drogowym. Szkolenie w ramach kwalifikacji wstępnej może być również prowadzone w formie zajęć szkolnych dla uczniów – w szkole, jeżeli w programie nauczania jest przewidziane uzyskanie kwalifikacji kierowcy wykonującego przewóz drogowy (art. 39b¹ ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym).

²⁶ Wyjątki od wymagań określonych w art. 39g ust. 2 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. d określa art. 39g ust. 11 ustawy. Szczegółowe wymagania dotyczące wyposażenia ośrodka szkolenia regulują przepisy rozdziału 2 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie szkolenia kierowców.

w warunkach specjalnych, pojazdy samochodowe odpowiednie do zakresu prowadzonego szkolenia, szczegółowy program szkolenia wraz z planem jego wykonania oraz metodami nauczania.

Przedsiębiorca, w celu prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy²⁷ (dalej „ODTJ”), musi spełniać m. in. następujące warunki określone w art. 115g ust. 2 Prawa o ruchu drogowym²⁸:

- posiadać infrastrukturę techniczną, pojazdy odpowiednie do prowadzenia zajęć oraz warunki lokalowe i wyposażenie dydaktyczne – pozwalające na bezpieczne i zgodne z programem wykonywanie ćwiczeń;
- zapewnić prowadzenie ćwiczeń praktycznych przez instruktorów techniki jazdy.

Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia oraz ODTJ stanowi działalność regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁹ (w dalszej treści „ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”) i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki³⁰.

Wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia lub ODTJ, dokonywany jest na wniosek przedsiębiorcy³¹.

Zgodnie z przepisami art. 67 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony. Jeżeli właściwy organ nie dokona wpisu w powyższym terminie, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność po uprzednim powiadomieniu o tym na piśmie organu, który nie dokonał wpisu. Działania te nie dotyczą przypadków, w których organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. W takiej sytuacji termin dokonania wpisu biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis.

²⁷ Ośrodek doskonalenia techniki jazdy mogą prowadzić również jednostki wojskowe oraz jednostki resortu spraw wewnętrznych, po spełnieniu wymagań określonych w przepisie art. 115g ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym (art. 115i ust. 1 Prawa o ruchu drogowym).

²⁸ Szczegółowe warunki prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy są określone w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów (Dz. U. Nr 77, poz. 458).

²⁹ T. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.

³⁰ Odpowiednio: art. 39g ust. 1 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 115g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

³¹ Wniosek powinien zawierać dane, określone odpowiednio w przepisach: art. 39g ust. 4 ustawy o transporcie drogowym i art. 115h ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Przedsiębiorcy obowiązani są dołączyć do wniosku oświadczenia, określone w przepisach odpowiednio: art. 39g ust. 6 i 7 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 115h ust. 3 i 4 Prawa o ruchu drogowym. Przedsiębiorcy ubiegający się o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia obowiązani są również załączyć dokumenty określone w przepisie art. 39g ust. 5 ustawy o transporcie drogowym.

Egzaminowanie kierowców i kandydatów na instruktorów techniki jazdy

a) Egzaminowanie kierowców

Kurs kwalifikacyjny kończy się testem kwalifikacyjnym, przeprowadzanym w ośrodku szkolenia po zakończeniu zajęć teoretycznych i praktycznych, przez trzyosobową komisję powołaną przez wojewodę³². Testy kwalifikacyjne przeprowadzane są na podstawie pytań pochodzących z katalogu pytań testowych, zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw transportu³³.

Szczegółowe warunki przeprowadzania testów kwalifikacyjnych oraz wymagania wobec członków komisji egzaminacyjnej i sposób ich powoływania określone są w rozdziale 4 rozporządzenia w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy³⁴ (w dalszej treści „rozporządzenie o szkoleniu kierowców”).

Po przeprowadzeniu testu kwalifikacyjnego wojewoda³⁵ wydaje osobie, która uzyskała kwalifikację wstępną świadectwo kwalifikacji zawodowej potwierdzające uzyskanie kwalifikacji wstępnej³⁶.

Kierownik ośrodka szkolenia wydaje osobie, która ukończyła zajęcia w ramach szkolenia okresowego, świadectwo kwalifikacji zawodowej potwierdzające ukończenie szkolenia okresowego³⁷.

b) Egzaminowanie kandydatów na instruktorów techniki jazdy

Zgodnie z art. 115j ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, instruktorzy techniki jazdy prowadzą ćwiczenia praktyczne w zakresie doskonalenia techniki jazdy. Instruktorem może być osoba, która spełnia warunki określone w art. 115j ust. 2, w tym m.in.: posiada uprawnienia instruktora, o których mowa w art. 106 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, w zakresie rodzaju pojazdu objętego szkoleniem, zdała egzamin z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych przed komisją egzaminacyjną, powołaną przez wojewodę oraz została wpisana, do prowadzonej przez wojewodę, ewidencji instruktorów techniki jazdy.

Program egzaminu z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych, sposób powoływania komisji egzaminacyjnej i zasady przeprowadzania egzaminu określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury³⁸.

Wojewoda, wpisując instruktora techniki jazdy do właściwej ewidencji, wydaje świadectwo instruktora techniki jazdy³⁹. Wojewoda wydaje decyzję

³² Art. 39b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym. W art. 39b¹ ust. 4 i 5 określono wymagania dotyczące osób, wchodzących w skład komisji egzaminacyjnej. Test kwalifikacyjny może zostać przeprowadzony również po zakończeniu zajęć szkolnych, w ramach zewnętrznego egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, przeprowadzonego przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną (art. 39b¹ ust. 3 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym).

³³ Art. 39b¹ ust. 6 i 7 ustawy o transporcie drogowym.

³⁴ Porównaj Rozporządzenie powołane w przypisie Nr 24

³⁵ Czynności te wykonuje również, upoważniony przez wojewodę, członek komisji egzaminacyjnej lub dyrektor Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (w przypadku testów kwalifikacyjnych dla uczniów szkół, w których w programie nauczania jest przewidziane uzyskanie kwalifikacji kierowcy wykonującego przewóz drogowy – art. 39b¹ ust. 1. pkt 1 ustawy o transporcie drogowym).

³⁶ Art. 39c ustawy o transporcie drogowym.

³⁷ Art. 39e ustawy o transporcie drogowym.

³⁸ Porównaj Rozporządzenie powołane w przypisie Nr 28.

o wykreśleniu instruktora techniki jazdy z właściwej ewidencji w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 115k ust. 5 pkt 1-4 Prawa o ruchu drogowym.

Nadzór nad ośrodkami szkolenia kierowców i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy

Nadzór nad ośrodkami szkolenia oraz nad ODTJ sprawuje wojewoda⁴⁰. W ramach sprawowanego nadzoru nad tymi ośrodkami wojewoda⁴¹:

- przeprowadza kontrole ich działalności w zakresie: spełniania wymagań określonych w wymienionych ustawach, zgodności prowadzonego szkolenia z obowiązującymi programami oraz dokumentów wymaganych w związku z prowadzeniem szkolenia;
- w przypadku ustalenia naruszeń warunków wykonywania działalności wyznacza termin ich usunięcia;
- wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę ośrodka oraz wykreśla z urzędu przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek, jeżeli przedsiębiorca: złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie oraz inne dokumenty, stanowiące załącznik do wniosku o wpis do rejestru, wymagane odpowiednią ustawą (o transporcie drogowym oraz Prawo o ruchu drogowym); nie usunął naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka w wyznaczonym przez wojewodę terminie; rażąco naruszył warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka (odpowiednio: szkolenia lub doskonalenia techniki jazdy).

Rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodków jest: wydanie dokumentów zaświadczających ukończenie szkoleń (odpowiednio świadectwa kwalifikacji zawodowej lub zaświadczenia o ukończeniu szkolenia w zakresie doskonalenia techniki jazdy) niezgodnych ze stanem faktycznym oraz odmowa poddania się kontroli⁴². Rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia jest również prowadzenie szkolenia niezgodnie z programem szkolenia⁴³.

³⁹ Art. 115j ust. 3 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym. Instruktorów techniki jazdy, prowadzących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym i Prawo o ruchu drogowym (tj. z dniem 3 stycznia 2007 r.) zajęcia z doskonalenia techniki jazdy, na podstawie przepisów art. 6 ust. 2 tej ustawy, uznaje się za spełniających wymagania określone w art. 115j ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Osoby te obowiązane były do dnia 10 września 2007 r. uzyskać wpis do rejestru instruktorów techniki jazdy.

⁴⁰ Odpowiednio: art. 39h ust. 1 ustawy o transporcie drogowym i art. 115k ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

⁴¹ Odpowiednio: w odniesieniu do ośrodków szkolenia – art. 39h ust. 2 ustawy o transporcie drogowym; w odniesieniu do ośrodków doskonalenia techniki jazdy – art. 115k ust. 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁴² Odpowiednio: w odniesieniu do ośrodków szkolenia – art. 39h ust. 3 ustawy o transporcie drogowym; w odniesieniu do ośrodków doskonalenia techniki jazdy – art. 115k ust. 3 Prawa o ruchu drogowym.

⁴³ Art. 39h ust. 3 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym.

Rejestry i ewidencje w zakresie szkolenia kierowców oraz doskonalenia techniki jazdy prowadzone przez wojewodów

Organem, prowadzącym rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz ośrodki doskonalenia techniki jazdy, jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce wykonywania działalności objętej wpisem⁴⁴.

Wojewoda jest obowiązany do przekazywania do centralnej ewidencji kierowców danych:

- o osobach, którym wydano świadectwo kwalifikacji zawodowej, w terminie 21 dni od dnia przeprowadzenia testu kwalifikacyjnego⁴⁵;
- o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, w terminie 14 dni od dnia dokonania wpisu oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy z tego rejestru, w terminie 14 dni od dnia wydania decyzji o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę ośrodka⁴⁶;
- o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ODTJ, w terminie 14 dni od dnia dokonania wpisu oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy z tego rejestru, w terminie 14 dni od dnia wydania decyzji o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę ośrodka⁴⁷;
- o dokonaniu wpisu do ewidencji ODTJ prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia dokonania wpisu⁴⁸.

Kierownik ośrodka szkolenia obowiązany jest do przekazywania do centralnej ewidencji kierowców danych o osobach, którym wydał świadectwo kwalifikacji zawodowej potwierdzające ukończenie szkolenia okresowego, w terminie 21 dni od dnia jego wydania⁴⁹.

Oplaty związane ze szkoleniem kierowców do wykonywania przewozu drogowego rzeczy i osób, pobierane od przedsiębiorców, kierowców i instruktorów techniki jazdy

Wojewoda pobiera następujące opłaty:

- opłatę za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i do rejestru przedsiębiorców prowadzących ODTJ - stanowiącą dochód budżetu państwa⁵⁰;
- opłatę za dokonanie wpisu instruktora techniki jazdy do ewidencji instruktorów techniki jazdy – stanowiącą dochód budżetu państwa⁵¹;

⁴⁴ Odpowiednio: art. 39g ust. 3 ustawy o transporcie drogowym i art. 115h ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Wojewoda prowadzi również ewidencję środków doskonalenia techniki jazdy prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych (art. 115i ust. 4 Prawa o ruchu drogowym) oraz ewidencję instruktorów techniki jazdy (art. 115j ust. 2 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym).

⁴⁵ Art. 39c ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

⁴⁶ Odpowiednio: art. 39g ust. 10 pkt 1 i art. 39h ust. 4 ustawy o transporcie drogowym.

⁴⁷ Odpowiednio: art. 115h ust. 7 pkt 1 i art. 115k ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁸ Art. 115i ust. 5 Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁹ Art. 39e ust. 2 ustawy o transporcie drogowym.

⁵⁰ Odpowiednio: art. 39g ust. 9 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym i art. 115h ust. 6 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym.

- opłatę ewidencyjną od wpisu do rejestrów: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz przedsiębiorców prowadzących ODTJ na pokrycie kosztów działania centralnej ewidencji kierowców⁵². Opłaty te wojewoda przekazuje do Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców⁵³.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

W Polsce działalność przewozową prowadzi około 83 tys. firm przewozowych, w tym 23 tys., które wykonują przewozy międzynarodowe. Przewoźnicy ci dysponują około 343 tys. pojazdów, w tym około 277 tys. pojazdów ciężarowych przewożących rzeczy i 66 tys. autobusów. Dodatkowo – po drogach krajowych przemieszcza się blisko 128 tys. pojazdów ciężarowych, wykorzystywanych przez różne instytucje i przedsiębiorców do tzw. „przewozów na potrzeby własne”. Szacunkowo w Polsce stale lub okresowo zatrudnionych jest od 600 tys. do 800 tys. kierowców⁵⁴, posiadających prawo jazdy kat. C lub D⁵⁵.

Według szacunków Ministerstwa⁵⁶, kwalifikacji wstępnej może podlegać rocznie ok. 8 000 kierowców kategorii D oraz 25 – 30 tys. kierowców kategorii C. Natomiast szkolenie okresowe powinno w pierwszym terminie odbyć 170 tys. kierowców kategorii D oraz 260 tys. kategorii C.

Uprzednio obowiązujący system szkoleń, który nie przewidywał możliwości sprawdzania umiejętności zachowania się kierowcy w sytuacjach zagrożenia wypadkiem, przestaje całkowicie obowiązywać od dnia 10 września 2010 r., przy czym już od 10 września 2008 r. osoby uzyskujące prawo jazdy kategorii D (na autobusy), oprócz kursu na prawo jazdy, były obowiązane przejść 280-godzinne szkolenie, tzw. kwalifikację wstępną, w zakresie wykonywania transportu drogowego osób, łącznie ze szkoleniem specjalistycznym w warunkach ekstremalnych. Natomiast od 10 września 2009 r. tego typu szkolenia muszą odbyć osoby uzyskujące prawo jazdy kategorii C (na samochody ciężarowe), w zakresie wykonywania transportu drogowego

⁵¹ Art. 115j ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

⁵² Odpowiednio: art. 39g ust. 9 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym i art. 115h ust. 6 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁵³ Zasady i terminy przekazywania opłat określają: art. 39g ust. 10 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym i art. 115 ust. 7 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym oraz przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej (Dz. U. Nr 121, poz. 839).

⁵⁴ Liczba przewoźników wykonujących wyłącznie przewozy krajowe i na potrzeby własne – jest szacunkowa, podana na podstawie konsultacji przeprowadzonych ze Zrzeszeniem Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce. Dotyczy to również liczby kierowców, którzy stają się potencjalnymi uczestnikami szkoleń (okresowych, doształcających i kursów kwalifikacyjnych).

⁵⁵ Przyjęto w dalszej części informacji, że określenie „kategoria C” oznacza również kategorie pochodne, tj.: C1, C1+E, C+E. Podobnie „kategoria D” oznacza kategorie prawa jazdy: D1, D1+E, D+E.

⁵⁶ Podawanych przez Ministerstwo Infrastruktury, w tym w dniu 17 listopada 2008 r., podczas spotkania z przedstawicielami Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych - informacja ZMPD z 9 lutego 2009 r.

rzeczy. Kwalifikacja wstępna obowiązkowo obejmuje 20 godzin zajęć praktycznych, w tym 4 godziny zajęć z jazdy w warunkach specjalnych.

Wszyscy kierowcy zawodowi, niezależnie od terminu uzyskania prawa jazdy, są zobowiązani do odbywania, raz na 5 lat, szkoleń okresowych. Koszt szkolenia kierowców na kursie kwalifikacyjnym szacowany jest na poziomie od 6 do 8 tys. zł⁵⁷, przy czym nie jest określone w ustawie o transporcie drogowym, kto ma ponosić te koszty – kierowca czy przewoźnik. Należy podkreślić, że obowiązujący uprzednio system szkolenia obowiązywał kierowców wykonujących przewozy drogowe do poddania się szkoleniu dokształcającemu (trwającemu około 35 godz.), którego koszt wynosił ok. 700 zł⁵⁸.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wprowadzanie przez Ministra Infrastruktury przepisów dot. szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe

1.1. Podstawową nieprawidłowością były opóźnienia, związane z przygotowaniem projektu przepisów ustawowych, dotyczących wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców oraz zbyt późne wydanie przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Departament Transportu Drogowego MI nierzetelnie prowadził prace legislacyjne, związane z opracowaniem projektu ustawy nowelizującej. W okresie od dnia 31 marca 2005 r. do dnia 1 grudnia 2005 r. nie podejmowano – poza uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez Departament Prawno-Legislacyjny Ministerstwa Infrastruktury – prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej, co w świetle ustaleń kontroli spowodowało, że ustawa ta weszła w życie dopiero w dniu 3 stycznia 2007 r., tj. 4 miesiące po terminie wskazanym w Dyrektywie⁵⁹.

NIK negatywnie, pod względem rzetelności ocenia również przebieg prac, związanych z wydaniem rozporządzeń, określających szczegółowe ramy prawne, nowego systemu szkolenia kierowców⁶⁰.

Ustalono, że w przypadku projektu rozporządzenia o szkoleniu kierowców, Departament Prawny MI, po upływie ponad 15 miesięcy od rozpoczęcia prac legislacyjnych w tym zakresie, nadal zgłaszał krytyczne uwagi o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania nowego systemu szkolenia kierowców. Natomiast w przypadku rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów

⁵⁷ Biuletyn Sejmowy nr 1141/V oraz interpelacje poselskie: nr 5482 z dnia 3 października 2008 r. i nr 4689 z dnia 28 lipca 2008 r.

⁵⁸ Rzeczpospolita z dnia 9 lipca 2008 r., artykuł pt. „Najpierw formalności, potem umowa”.

⁵⁹ Zgodnie z przepisem art. 14 Dyrektywy - do dnia 10 września 2006 r.

⁶⁰ Podmiotami funkcjonującymi w ramach nowego systemu szkolenia są: minister do spraw transportu (tworzy ramy prawno-organizacyjne, zatwierdza katalog pytań egzaminacyjnych), wojewodowie (wdrażają i nadzorują funkcjonowanie systemu), ośrodki szkolenia, ośrodki doskonalenia techniki jazdy, komisje egzaminacyjne, kierowcy.

techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów⁶¹, (zwanym dalej „rozporządzeniem o ODTJ”), po upływie 8 miesięcy od rozpoczęcia prac legislacyjnych Rządowe Centrum Legislacji w zgłoszonych uwagach podkreślało, że projekt rozporządzenia w istotnych elementach wykracza poza delegację ustawową.

Przykładem nierzetelności w postępowaniu było m.in. poinformowanie przez Departament Transportu Drogowego MI, Departamentu Prawnego MI o uwzględnieniu uwag Rządowego Centrum Legislacji, w sytuacji gdy w rzeczywistości do projektu rozporządzenia nie wprowadzono zmian uwzględniających te uwagi.

Ponadto zbyt późno rozpoczęto szczegółowe konsultacje zastosowanych rozwiązań prawnych z ekspertami w dziedzinie doskonalenia techniki jazdy i budowy infrastruktury, tj. dopiero 15 stycznia 2007 r. W przypadku rozporządzenia o szkoleniu kierowców konsultacje te trwały 15 miesięcy, a rozporządzenia o ODTJ - 7 miesięcy.

Konsekwencją stwierdzonych nieprawidłowości było późne wejście w życie aktów wykonawczych do ustawy. I tak:

- Rozporządzenie o ODTJ weszło w życie dnia 5 maja 2008 r., tj. 16 miesięcy po wejściu w życie ww. ustawy. Z tego względu termin wydania tego rozporządzenia pozostawał w sprzeczności z przepisami wymienionej ustawy. Rozporządzenie to zaczęło bowiem obowiązywać po terminie (określonym na 10 września 2007 r.), do którego to terminu przepisy ustawy zobowiązywały przedsiębiorców prowadzących ODTJ do dostosowania wyposażenia ośrodków do nowych wymagań.
- Rozporządzenie o szkoleniu kierowców weszło w życie dnia 14 lipca 2008 r., tj. 18 miesięcy po wejściu w życie tej ustawy.

Opóźnione wejście w życie ww. przepisów uniemożliwiło przedsiębiorcom terminowe podjęcie działań, mających na celu spełnienie warunków dla przeprowadzania przewidzianych przepisami szkoleń.

Dodatkowe opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu szkolenia wynikały także z niesprawdzania się w praktyce wydanych przepisów. Głównie z tego powodu Minister Infrastruktury opóźnił o trzy lata konieczność spełnienia przez ośrodki szkolenia wymagań dotyczących wyposażenia we wszystkie elementy infrastruktury (miejsca do jazdy w warunkach specjalnych) wprowadzając przepis dostosowujący - § 26 rozporządzenia o szkoleniu kierowców. W rzeczywistości oznaczało to znaczne ograniczenie praktycznej części szkolenia.

Nie funkcjonuje również przepis zezwalający na prowadzenie ośrodków nie posiadających miejsc do jazdy w warunkach specjalnych – pod warunkiem wyposażenia w urządzenie techniczne do symulowania jazdy w warunkach specjalnych, posiadające odpowiedni certyfikat wydany przez jednostkę akredytowaną w polskim systemie akredytacji (art. 39g ust. 11 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym). Z ustaleń kontroli wynika, że obecnie nie ma

⁶¹ Porównaj przypis Nr 28.

w Polsce tego rodzaju urządzeń technicznych. Przyczyną tego stanu jest nieokreślenie przez Ministra Infrastruktury warunków technicznych jakim ww. urządzenie powinno odpowiadać, co w konsekwencji wstrzymuje możliwość uzyskania stosownych akredytacji z jednostek badawczych.

- *Zakupiony przez Łódzkie Stowarzyszenie Przewoźników Międzynarodowych i Spedytorów symulator⁶², z uwagi na brak stosownego certyfikatu, jest wykorzystywany wyłącznie w promocji bezpieczeństwa drogowego. W ćwiczeniach bierze udział młodzież szkolna oraz kierowcy uczestniczący w różnych kursach – jako zajęcia promocyjne i nadobowiązkowe, do czasu uzyskania certyfikatu. Symulator ma być stosowany, w miejsce płyty poślizgowej, w ODTJ w Toruniu⁶³.*

Natomiast certyfikat na symulator produkcji niemieckiej F12HF-3/A88-NR bez kabiny kierowcy, wydany przez Instytut Zaawansowanych Technologii Wytwarzania w Krakowie (wg informacji uzyskanych w toku kontroli ze Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych), został cofnięty w związku z naruszeniem przepisów o certyfikacji.

W polskim prawodawstwie brakuje przepisów określających program szkolenia w warunkach specjalnych oraz regulujących zasady wykorzystania symulatorów w szkoleniach kierowców zawodowych. Nie ma też wykwalifikowanej kadry instruktorów, którzy potrafiliby prowadzić na nich zajęcia.

We wprowadzonym systemie szkolenia kierowców nie przewidziano również możliwości odbycia kwalifikacji wstępnej przyśpieszonej dającej możliwości skrócenia szkolenia w odniesieniu do niektórych kierowców, wobec których byłoby to uzasadnione posiadanymi przez nich kwalifikacjami. Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 3 ust. 2 Dyrektywy, państwa członkowskie mogą ustanowić system przyśpieszonej kwalifikacji wstępnej, trwającej 140 godzin, na zasadach określonych w art. 5 ust. 2 i 3 tej Dyrektywy.

1.2. Kolejną nieprawidłowością było wydanie przez Ministra rozporządzenia o ODTJ⁶⁴, zawierającego przepisy, które przekraczały zakres upoważnienia określonego w ustawie Prawo o ruchu drogowym.

Minister Infrastruktury wykroczył poza delegację określoną w artykule 115 l ust. 1 pkt. 4 lit. c ustawy Prawo o ruchu drogowym, gdyż mógł tylko określić wzór wniosku o wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy. Tymczasem w § 22 ust. 1 pkt 4 oraz w § 22 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia określił, że aby uzyskać wpis do rejestru na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 ustawy

⁶² Według Gazety Transportowej z dnia 22 kwietnia 2009 r. (PGT Nr 126), w dniu 5-6 kwietnia 2009 r. odbyło się uruchomienie pierwszego w Polsce dynamicznego symulatora jazdy samochodem ciężarowym i autobusem.

⁶³ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁴ Porównaj przypis Nr 28.

nowelizującej⁶⁵, instruktorzy techniki jazdy muszą przedstawić określone dokumenty, potwierdzające okoliczność prowadzenia zajęć przed dniem wejścia w życie ustawy.

Ponadto przepisy te wydane zostały i weszły w życie w dniu 5 maja 2008 r., tj. już po upływie terminu określonego w art. 6 ust. 3 ustawy nowelizującej (10 września 2007 r.).

1.3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra Infrastruktury, dotyczące zatwierdzenia katalogu pytań testowych wraz z odpowiedziami⁶⁶, przewidzianych do stosowania na teście kwalifikacyjnym. Zatwierdzono bowiem katalog pytań testowych do kwalifikacji wstępnej kierowców, zawierający błędne odpowiedzi na pytania testu.

Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Transportu Drogowego MI nierzetelnie przeprowadził postępowanie związane z przygotowaniem pytań⁶⁷. Pomimo uznania przez powołanego eksperta 39 pytań (z 412) za błędne dopuszczono do tego, że w ośmiu przypadkach te błędne pytania wraz z odpowiedziami zostały umieszczone w zatwierdzonej bazie pytań.

Ponadto w katalogu umieszczono kolejne 27 pytań, dla których – w świetle ustaleń kontroli – sformułowano błędne odpowiedzi – np.:

- w dziale 1.7, w pytaniu nr 5 – *ile maksymalnie może wynosić długość autobusu przegubowego* – w odpowiedzi podano 18 m – natomiast zgodnie z obowiązującymi przepisami⁶⁸ długość autobusu przegubowego nie może przekraczać – 18,75 m;
- w dziale 1.7, w pytaniu nr 29 – *jaka powinna być minimalna wysokość bieżnika w autobusie spełniającym dodatkowe warunki oznaczone tarczą 100* – w odpowiedzi podano 4 mm, podczas gdy na podstawie przepisów § 23 ust. 4 pkt 3 stosownego rozporządzenia⁶⁹ minimalną głębokość bieżnika określono na co najmniej 3 mm.

Przy wykorzystaniu nierzetelnie przygotowanego katalogu pytań przeprowadzano testy kwalifikacyjne, na podstawie których do 31 maja 2009 r. świadectwa kwalifikacji zawodowej w zakresie kwalifikacji wstępnej uzyskało 78 osób.

⁶⁵ Art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej stanowi: „Instruktorów prowadzących w dniu wejścia w życie ustawy zajęcia w zakresie doskonalenia techniki jazdy uznaje się za spełniających wymagania określone w art. 115 j ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym (tj. osoby, które m.in. zdały egzamin z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych przed komisją egzaminacyjną powołaną przez wojewodę)”.

⁶⁶ Zwanego dalej pytaniami.

⁶⁷ Pytania zostały przygotowane przez Instytut Transportu Samochodowego.

⁶⁸ § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. Nr 32, poz. 262 ze zm.).

⁶⁹ Patrz przypis powyżej.

3.2.2. Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia techniki jazdy

Podstawową nieprawidłowością w zakresie prowadzenia rejestru działalności regulowanej dot. ośrodków szkolenia i ODTJ było nieterminowe rozpatrywanie wniosków przedsiębiorców o dokonanie wpisu do rejestru. Tego rodzaju nieprawidłowość – aczkolwiek w zróżnicowanym zakresie – stwierdzono we wszystkich skontrolowanych urzędach wojewódzkich. Powszechnie wpisywano przedsiębiorców do rejestru po upływie 7 dni od dnia otrzymania wniosku wraz z oświadczeniem o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności. Było to sprzeczne z przepisem art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowiącym, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony.

Przyczyny tego stanu tkwiły przede wszystkim w nieprawidłowym obiegu dokumentów (korespondencji) w skontrolowanych urzędach. W urzędach tych nie opracowano wewnętrznych procedur określających zasady rozpatrywania spraw objętych niniejszą kontrolą. Stwierdzono, że dokumenty do pracownika przygotowującego projekty merytorycznych rozstrzygnięć wpływały po upływie nawet kilkudziesięciu dni od daty wniesienia wniosku do urzędów. Kolejną przyczyną było opóźnione (tj. po upływie 7 dni od dnia otrzymania wniosku) wzywianie wnioskodawców do uzupełnienia – w razie konieczności – informacji zawartych we wniosku.

Konsekwencją przewlekłego rozpatrywania spraw były przypadki rozpoczynania przez przedsiębiorców działalności polegającej na prowadzeniu ośrodków szkolenia lub ODTJ, bez uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej. Możliwość podejmowania takiej działalności wynikała z przepisu art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który stanowi, że jeżeli właściwy organ nie dokona wpisu w terminie wynikającym z ustawy (tj. w ciągu 7 dni), a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność po uprzednim zawiadomieniu o tym na piśmie organu, który nie dokonał wpisu.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach żaden z 10 wnioskodawców nie został wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku. Opóźnienia te wynosiły od 10 do 46 dni. Ponadto występowano do przedsiębiorców o uzupełnienie złożonej dokumentacji, również nie zachowując terminu. W jednym przypadku, przedsiębiorca skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wpis powiadomił Wojewodę o rozpoczęciu określonej we wniosku działalności gospodarczej. Niedotrzymywanie ww. terminów było spowodowane w znacznej części przyjętym w Urzędzie sposobem obiegu korespondencji, ponieważ dokumenty*

do pracownika przygotowującego projekty rozstrzygnięć wpływały po upływie od 2 do 12 dni od daty przyjęcia wniosku.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia – tj. wpisów do rejestru działalności regulowanej – dokonano po upływie od 11 do 34 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorcę wniosku o dokonanie wpisu wraz z oświadczeniem o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie szkolenia kierowców.*
- *W Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu w odniesieniu do pięciu wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, rejestracji dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 56 dni. Niedokonanie wpisu w ustawowym terminie było, w dwóch przypadkach, przyczyną skorzystania przez przedsiębiorców z postanowień art. 67 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej tj. rozpoczęcia działalności bez uzyskania wpisu.*

Kolejną nieprawidłowością w zakresie prowadzenia rejestru działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ODTJ było umieszczanie w rejestrze przedsiębiorców, którzy nie spełniali wszystkich wymaganych prawem warunków do prowadzenia tego typu działalności.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie żaden z trzech zarejestrowanych przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia nie udokumentował spełnienia wszystkich warunków wymaganych dla prowadzenia tej działalności. I tak:*
 - *Przedsiębiorca z Lublina wynajął od Spółki w województwie wielkopolskim, na podstawie umowy bez daty, infrastrukturę techniczną, miejsca do prowadzenia zajęć teoretycznych oraz środki dydaktyczne - co wskazywało, że zajęcia szkoleniowe prowadzone miały być na terenie województwa wielkopolskiego. Brakowało również udokumentowania, że spółka ta jest wpisana do rejestru ODTJ, a tym samym, że wynajmowana infrastruktura techniczna spełnia wymagania do doskonalenia techniki jazdy w warunkach specjalnych;*
 - *Wobec Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji (PIGTSiS) uznano, że spełnia ustawowe wymagania, pomimo że przedsiębiorca ten wynajął od ww. Spółki, na podstawie umowy bez daty, infrastrukturę techniczną oraz „instruktora techniki jazdy”, co wskazywało, że PIGTSiS nie zatrudniał takich instruktorów i że zajęcia szkoleniowe prowadzone miały być na terenie województwa wielkopolskiego. Ponadto wnioskodawca nie udokumentował, że wspomniana Spółka jest wpisana do rejestru ODTJ, a tym samym, że wynajmowana infrastruktura techniczna spełnia wymagania do doskonalenia techniki jazdy w warunkach specjalnych;*
 - *Zarejestrowano w rejestrze przedsiębiorstwo komunikacyjne z Lublina, mimo że zawarcie przez tego przedsiębiorcę umowy z podmiotem mającym siedzibę w Warszawie wskazywało, że miejscem prowadzenia zajęć szkoleniowych będzie Warszawa.*

Prowadzone w urzędach rejestry działalności regulowanej przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ODTJ zawierały również wady formalne. Ze sporządzanych głównie w formie elektronicznej (zestawienia tabelaryczne

w programie WORD) dokumentów rejestrowych nie wynikała jednoznacznie data dokonania wpisu do tego rejestru. Ponadto przyjęty sposób prowadzenia rejestrów nie chronił ich przed dostępem osób niepowołanych, w tym dokonywaniem niekontrolowanych wpisów bądź wykreśleń. Nie zostały również ustanowione procedury wewnętrzne określające sposób postępowania przy dokonywaniu wpisów bądź wykreśleń.

Stwierdzono również, niezgodności pomiędzy dokonanymi wpisami do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, a danymi przedstawionymi we wnioskach przedsiębiorców. Nieprawidłowości te polegały głównie na wpisywaniu różniących się między sobą nazw przedsiębiorców oraz miejsc wykonywanej działalności.

Istotną nieprawidłowością było niepobieranie w każdym przypadku opłaty ewidencyjnej od przedsiębiorców, których wpisano do rejestru. Natomiast w przypadkach pobrania opłat przekazywano je na rachunek budżetu państwa zamiast na rachunek Funduszu CEPIK, stosownie do przepisu § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej⁷⁰.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach pobrano opłatę ewidencyjną tylko w 7 przypadkach (na 10), natomiast od pozostałych 3 przedsiębiorców uzyskano ww. opłatę dopiero w toku kontroli NIK. Pobrane opłaty ewidencyjne nie zostały przekazane w wymaganym terminie (tj. do 10 dnia każdego miesiąca) na rachunek Funduszu - CEPIK, stosownie do przepisu § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej lecz na rachunek budżetu państwa, łącznie z opłatą za wpis do rejestru. Powyższe spowodowane było nieprawidłowym przepływem informacji pomiędzy właściwymi wydziałami Urzędu, tj. Infrastruktury i Organizacyjno – Administracyjnym (zajmującym się prowadzeniem obsługi finansowo-księgowej).*

W urzędach nie przestrzegano także obowiązku przekazywania do Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) informacji o dokonaniu wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, określonego w art. 39g ust. 10 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Przepis ten stanowi, że wojewoda przekazuje do CEK informację o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia – w terminie 14 dni od dnia dokonania wpisu. W wyniku ustaleń kontroli rozpoczęto przekazywanie do CEK niezbędnych danych.

- *Urząd Wojewódzki w Łodzi nie dotrzymywał terminu przekazania do Centralnej Ewidencji Kierowców, informacji o dokonaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, określonego w art. 39g ust. 10 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. W 7 przypadkach (na 11 zarejestrowanych ośrodków szkolenia) informacje te przekazywane były z opóźnieniami od 2 do 18 dni, co – jak wyjaśnił Dyrektor*

⁷⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 839.

Wydziału Infrastruktury – spowodowane było „spiętrzeniem prac w Oddziale Komunikacji”.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w pięciu przypadkach (w tym jeden dotyczył uaktualnienia wpisu) na dwanaście nie przekazano informacji o dokonaniu wpisu do CEK, pomimo że przepisy nakładały na wojewodę taki obowiązek. Dopiero w toku kontroli NIK wysłano brakujące informacje o dokonanych wpisach (w tym jedną o aktualizacji wpisu). Dyrektor Wydziału Infrastruktury nie potrafił wskazać przyczyny niewysłania ww. informacji.*

Skutki nieprawidłowości ujawnionych w zakresie niewypełniania przez wojewodów obowiązków dot. przekazywania danych i informacji do CEK, pogłębiane były nieprecyzyjnymi przepisami wprowadzonymi w życie ustawą nowelizującą. Z dniem 3 stycznia 2007 r. nałożono bowiem na wojewodów, a także na dyrektorów okręgowych komisji egzaminacyjnych oraz kierowników ośrodków szkolenia szereg obowiązków związanych z przekazywaniem danych i informacji do Ewidencji (art. 39c ust. 2, art. 39e ust. 2, art. 39g ust. 10 pkt 1 i art. 39h ust. 4 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 115h ust. 7 pkt 1, art. 115k ust. 4 i art. 115i ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym) natomiast na administratora Ewidencji nałożono obowiązek gromadzenia danych i informacji o:

- zakresie, numerze i dacie wydania świadectwa kwalifikacji zawodowej potwierdzającej uzyskanie kwalifikacji wstępnej (art. 100b ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo o ruchu drogowym).
- zakresie, numerze i dacie wydania świadectwa kwalifikacji zawodowej potwierdzającej ukończenie szkolenia okresowego (art. 100b ust. 1 pkt 13 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Tym samym przepisy te z jednej strony nakazały przekazywanie do CEK i gromadzenie w niej określonych danych, natomiast z drugiej strony wprowadziły obowiązek przekazywania określonej grupy danych, bez odniesienia się do kwestii gromadzenia ich w Ewidencji. W konsekwencji status znacznej części informacji, które podlegają przekazywaniu do Ewidencji, nie jest jednoznaczny, bowiem przepisy ustawy nakazują przekazywanie tych informacji do Ewidencji, jednakże na administratora CEK nie nakładają obowiązku ich gromadzenia. Ponadto przepisy te nie określiły zakresu informacji, jakie należy przekazywać do CEK.

Nieprecyzyjne są również przepisy dotyczące sposobu przekazywania danych i informacji do CEK. Wymieniona ustawa, która wprowadziła obowiązek przekazywania do CEK informacji i danych związanych ze szkoleniem kierowców wykonujących przewozy drogowe, nie uregulowała bowiem sposobu nich przekazywania. Brak regulacji w tym zakresie jest również przyczyną, że skontrolowani wojewodowie nie przekazywali danych w ogóle lub przekazywali je w formie papierowej. Przesyłanie do administratora Ewidencji informacji i danych w formie papierowej uniemożliwiało ich zamieszczenie w Ewidencji. Ewidencja prowadzona jest bowiem w systemie teleinformatycznym (art. 100a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Tym samym rozwiązanie to nie daje administratorowi

systemu bezpośredniej ingerencji w dane i informacje zgromadzone w systemie.

Z powyższych względów Ewidencja w ogóle nie zawiera danych dot. liczby wydanych świadectw kwalifikacji zawodowej, potwierdzającej uzyskanie kwalifikacji wstępnej oraz świadectw potwierdzających ukończenie szkolenia okresowego. Nie są również wiarygodne dane CEK⁷¹ dot. liczby wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia (222 podmioty), liczby wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzących ODTJ (13 podmiotów) oraz wykreślenia przedsiębiorców z rejestrów (1 podmiot).

3.2.3. Ewidencja instruktorów techniki jazdy

W 6 urzędach wojewódzkich wpisów do ewidencji instruktorów techniki jazdy dokonywano z naruszeniem przepisu art. 6 ust. 3 ustawy nowelizującej. Przepis ten stanowi, że instruktorzy prowadzący zajęcia w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy w zakresie doskonalenia techniki jazdy zachowują swoje uprawnienia pod warunkiem uzyskania do dnia 10 września 2007 r. wpisu do rejestru instruktorów techniki jazdy, o którym mowa w ustawie Prawo o ruchu drogowym, tj. złożą egzamin na instruktora techniki jazdy z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych przed komisją egzaminacyjną powołaną przez wojewodę.

Ustalono jednakże w toku kontroli, że do ewidencji nagminnie wpisywano osoby, które nie spełniały tego warunku i nie złożyły egzaminów, o których mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 ustawy.

Do powstania przedstawionego stanu w znacznej mierze przyczyniło się błędne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury, przedstawione wojewodom w piśmie z dnia 3.10.2008 r. (nr pisma TD-4p-075-32/08). Zaprezentowane stanowisko aprobowało wydawanie decyzji o uznawaniu instruktorów prowadzących w dniu wejścia w życie ustawy zajęcia w zakresie doskonalenia techniki jazdy, za spełniających wymagania określone w art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej, bez konieczności uwzględnienia ograniczeń wynikających z art. 6 ust. 3 ww. ustawy, tj. bez obowiązku uzyskania do dnia 10 września 2007 r. wpisu do rejestru instruktorów techniki jazdy na podstawie zdanego egzaminu.

Tymczasem wymienione przepisy wskazują, że instruktorzy techniki jazdy mogli bez wpisu prowadzić zajęcia, ale tylko do dnia 10 września 2007 r. Przepis art. 6 ust. 3 ustawy nowelizującej zobowiązywał ich bowiem do spełnienia wymogu uzyskania wpisu do właściwego rejestru. Po jego upływie instruktorzy doskonalenia techniki jazdy mogli uzyskać wpis do rejestru tylko na zasadach ogólnych. Stanowi o tym art. 6 ust 3 ustawy, że „osoby są zobowiązane do dnia 10 września 2007 r. uzyskać wpis”. W ten sposób ustawodawca nałożył na tych instruktorów obowiązek uzyskania wpisu, a przekroczenie tego terminu skutkuje decyzją o odmowie wpisu do rejestru.

⁷¹ Wg stanu na 30 czerwca 2009 r.

- **Do Kujawsko - Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy do dnia 31.05.2009 r.** wpłynęło 31 wniosków o dokonanie wpisu do ewidencji instruktorów techniki jazdy. Wszystkie wnioski wpłynęły na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym. We wszystkich sprawach wydano decyzje pozytywne, co było niezgodne z przepisem art. 6 ust. 3 ww. ustawy, w którym postanowiono, że wpis do rejestru instruktorów winien być uzyskany przez wnioskodawcę najpóźniej do 10 września 2007 r. I tak – pierwszy wniosek został złożony w dniu 2.09.2008 r., natomiast ostatni objęty kontrolą wniosek został złożony 18.05.2009 r. Uzasadniając wydanie powyższych decyzji Dyrektor Wydziału Infrastruktury powołał się na stanowisko Ministerstwa Infrastruktury, zaprezentowane w piśmie z dnia 3.10.2008 r. nr TD-4p-075-32/08.

Ponadto w urzędzie niezgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ww. ustawy, decyzją z 19.03.2009 r. dokonano wpisu do ewidencji instruktorów techniki jazdy dla kategorii C i D osoby, której przyznano prawo jazdy kategorii D w dniu 18.08.2008 r., a więc po dacie wejścia w życie ww. ustawy, tj. po dniu 03.01.2007 r.
- **W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, poczynając od dnia 2 grudnia 2008 r.** (tj. po upływie ponad 14 miesięcy od terminu określonego w art. 6 ust. 3 ustawy nowelizującej) do dnia 31 maja 2009 r., do ewidencji instruktorów techniki jazdy wpisanych zostało, bez złożenia egzaminów, o których mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, ogółem 54 instruktorów, którym wydane zostały świadectwa instruktora techniki jazdy, w tym 35 instruktorów techniki jazdy z zakresu praw jazdy kategorii C i D.

Na podstawie przeprowadzonej w toku kontroli analizy dokumentacji stanowiącej podstawę wydania 19 świadectw instruktora techniki jazdy z zakresu praw jazdy kategorii C i D stwierdzono, że:

 - upływ czasu od dnia złożenia wniosku o dokonanie wpisu do dnia wydania świadectwa przez Wojewodę Lubelskiego był dłuższy w 9 sprawach niż 30 dni (w skrajnym przypadku wynosił 67 dni), co naruszało zasadę określoną w art. 35 §§ 1 – 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.);
 - dokonano wpisów i wydano świadectwa instruktora techniki jazdy, pomimo że niektórzy wnioskodawcy nie udokumentowali spełnienia wszystkich niezbędnych warunków, a mianowicie nie dołączono: w 9 sprawach dokumentu o ukończeniu szkolenia dla instruktorów techniki jazdy lub instruktorów doskonalenia techniki jazdy, w 1 sprawie dokumentu poświadczającego osobiste prowadzenie zajęć z zakresu techniki jazdy przed dniem 3.1.2007 r.;

W jednym przypadku wydano świadectwo instruktora techniki jazdy (kat. B) na podstawie dokumentu nasuwającego uzasadnione podejrzenie co do jego legalności, o czym poinformowane zostały organy ścigania w wyniku działań podjętych w toku kontroli NIK przez służby Wojewody.
- **Prowadzona przez Wojewodę Mazowieckiego ewidencja instruktorów techniki jazdy, według stanu na dzień 31 marca 2009 r.,** zawierała wpis 125 instruktorów techniki jazdy, w tym 77 instruktorów posiadających prawo jazdy w kategoriach C lub D.

Analiza dokumentacji 40 postępowań o dokonanie wpisu do ewidencji wykazała następujące nieprawidłowości:

- w 18 przypadkach dokonano wpisów do ewidencji na podstawie wniosków, w których nie określono liczby składanych załączników, co było niezgodne ze wzorem wniosku określonym w załączniku Nr 9 do ww. rozporządzenia o odjt,
- w 2 przypadkach dokonano wpisu do ewidencji na podstawie dokumentów, które nie zawierały danych określonych w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury: w przypadku wpisu nr W-0155 nie wskazano okresu prowadzenia zajęć, natomiast w przypadku wpisu nr W-0109 do wniosku dołączono zaświadczenie o realizowaniu zajęć z doskonalenia techniki jazdy po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, co było niezgodne z § 22 ust. 1 pkt 4 powołanego rozporządzenia,
- w 1 przypadku wydano świadectwo instruktora techniki jazdy w innym zakresie kategorii prawa jazdy niż posiadane przez wnioskodawcę, co było niezgodne z § 22 ust. 3 ww. rozporządzenia. Dopiero w trakcie kontroli NIK wydano nowe świadectwo zgodne z posiadanym przez instruktora techniki jazdy zakresem kategorii prawa jazdy.

Ponadto w 8 przypadkach dokonano wpisu do ewidencji oraz wydano świadectwo instruktora techniki jazdy przed dokonaniem przez wnioskodawców opłat za wpis, co było niezgodne z § 22 ust. 1 pkt 5 wymienionego rozporządzenia. Pobrane w 40 badanych postępowaniach opłaty zostały przekazane na rachunek budżetu państwa zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

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

W Urzędzie do dnia zakończenia niniejszej kontroli, nie zostały ustanowione procedury, dotyczące badania prawidłowości wykonywania czynności przez instruktorów techniki jazdy i spełniania przez nich warunków wymaganych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ograniczało to wykonywanie przepisu art.115 k ust. 5 ww. ustawy, na podstawie którego wojewoda jest obowiązany do wykreślenia z ewidencji instruktorów techniki jazdy tych instruktorów, którzy m.in. naruszyli, w trakcie prowadzenia szkolenia w ODTJ, zasady bezpieczeństwa i spowodowali zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu.

Nieprawidłowo pobierano także opłaty za wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy w zakresie prawa jazdy kategorii C i D. W toku kontroli stwierdzono, że nie w każdym przypadku wraz z wnioskiem o dokonanie wpisu został przedłożony dowód wniesienia opłaty za wpis do ewidencji, o którym mowa w § 22 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia. Opłaty te były pobierane z reguły w dniu odbioru świadectwa instruktora techniki jazdy, a w innych przypadkach dopiero po upływie kilkudziesięciu dni od odebrania świadectwa instruktora techniki jazdy.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach stwierdzono, że w żadnym przypadku wraz z wnioskiem nie został przedłożony dowód wniesienia opłaty za wpis do ewidencji, o którym mowa w § 22 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia. Opłaty te były pobierane w dniu odbioru świadectwa instruktora techniki jazdy, a w siedmiu przypadkach dopiero po upływie 25 dni od odebrania świadectwa instruktora techniki jazdy. Pobrane opłaty ewidencyjne nie zostały przekazane w wymaganym terminie (tj. do 10 dnia każdego miesiąca) na rachunek Funduszu - CEPIK, stosownie do przepisu § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej⁷², lecz na rachunek budżetu państwa, łącznie z opłatą za wpis do rejestru.*

3.2.4. Powoływanie komisji do egzaminowania kierowców w zakresie uzyskiwania świadectwa kwalifikacji zawodowej

W 5 urzędach wojewódzkich wojewodowie nie powołali komisji egzaminacyjnych, o których mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym, do przeprowadzenia testów kwalifikacyjnych kierowców. Obowiązki w tym zakresie zostały nałożone na wojewodów z dniem 3 stycznia 2007 r., w związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 17 listopada 2006 r. Natomiast przepisy wykonawcze do ww. ustawy zostały określone w rozporządzeniu o szkoleniu kierowców.

- *W Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy nie powołano komisji egzaminacyjnej, mimo że dokonane zostało rozpoznanie potrzeb regionu w pierwszym kwartale 2008 r., z którego wynikało, że pierwsze szkolenia kierowców powinny rozpocząć się w II półroczu 2009 r.*
- *Wojewoda Śląski do dnia 31 maja 2009 r. (do czasu zakończenia kontroli) nie powołał komisji egzaminacyjnej potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowcy, o której mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym. W Urzędzie nie podjęto też prac w celu opracowania regulaminu pracy komisji egzaminacyjnej potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowcy, do czego zobowiązywał wojewodę przepis § 15 ust. 4 rozporządzenia o szkoleniu kierowców. Nie podjęto również działań w celu opracowania regulaminu określającego sposób przeprowadzania egzaminów przez komisję*

⁷² Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 839.

egzaminacyjną dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, a obowiązek taki wynikał z § 5 ust. 8 rozporządzenia o ODTJ⁷³.

W rezultacie nie egzaminowano kierowców, mimo istniejących potrzeb. Ustalono bowiem, że w dniu 20 marca 2009 r. do urzędu wpłynęły wnioski o przeprowadzenie testów kwalifikacyjnych dla dwóch kandydatów na kierowców, którzy ukończyli szkolenie w ramach kwalifikacji wstępnej, a w udzielonej odpowiedzi urząd stwierdził, że brak jest możliwości przeprowadzenia egzaminu.

- **W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu komisja egzaminacyjna została powołana w 20 osobowym składzie (3 przewodniczących i 17 członków). Było to niezgodne z przepisem art. 39b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym oraz § 15 ust. 1 rozporządzenia o szkoleniu kierowców, według których komisja składa się z trzech członków, z których wojewoda wskazuje jednego do pełnienia funkcji przewodniczącego.**

Ponadto przy powołaniu ww. komisji nie udokumentowano posiadania przez osoby wchodzące w jej skład, opartych na przepisach art. 39b¹ ust. 4 ustawy o transporcie drogowym wymagań w zakresie wykształcenia (17 przypadków) oraz niekaralności (20 przypadków). W trakcie kontroli NIK częściowo uzupełniono dokumentację. Nadal jednak brakowało aktualnych poświadczeń o niekaralności, bowiem siedem z dziewięciu dostarczonych do Urzędu poświadczeń dotyczyło lat 1998-2000. Nie udokumentowano również wymaganego wykształcenia (wyższego technicznego z zakresu motoryzacji lub transportu) osoby powołanej do pełnienia funkcji przewodniczącego komisji kwalifikacyjnej, do czego zobowiązywały przepisy art. 39b¹ ust. 4, pkt 1 ustawy o transporcie drogowym.

Wskutek braku komisji egzaminacyjnych osoby, które po 10 września 2008 r. uzyskały prawo jazdy kategorii D (drogowe przewozy osób), miały ograniczony dostęp do uzyskania kwalifikacji wstępnej i wykonywania zawodu. Należy przy tym zauważyć, że po 10 września 2009 r. ograniczenia w dostępie do kwalifikacji wstępnej objęły również osoby, które uzyskały prawo jazdy kategorii C, tj. otrzymały uprawnienia do drogowych przewozów rzeczy.

Kierowcy, którzy nie posiadali wpisu do prawa jazdy potwierdzającego odbycie kwalifikacji wstępnej nie powinni wykonywać przewozów drogowych. Jednakże z wyników kontroli przeprowadzonych w okresie od 15 września 2009 r. do 15 października 2009 r. przez współpracujących z kontrolerami NIK funkcjonariuszami Policji wynika, że 17,3 %⁷⁴ skontrolowanych kierowców, którzy ze względu na termin wydania prawa jazdy kategorii C (i pokrewnych) zobowiązani byli odbyć kwalifikację wstępną (lub kwalifikację wstępną uzupełniającą) nie posiadało takich uprawnień. W tej grupie kierowców wpisu (ewentualnie stosownego zaświadczenia) potwierdzającego odbycie szkolenia okresowego nie posiadało 10,6 %⁷⁵ skontrolowanych.

⁷³ Porównaj przypis Nr 28.

⁷⁴ 170 kierowców na 985 poddanych kontroli drogowej.

⁷⁵ 254 kierowców na 2401 poddanych kontroli drogowej.

Spośród kierowców wykonujących drogowy przewóz osób (kategoria prawa jazdy D i pokrewne) 9,3 %⁷⁶ kierujących nie odbyło kwalifikacji wstępnej, zaś szkolenia okresowego 5,4 %⁷⁷.

Kierujący pojazdami, jako przyczyny niedopełnienia ciążących na nich obowiązków, podawali:

- brak wiedzy o obowiązku posiadania przeszkolenia,
- wysoki koszt szkolenia oraz brak zainteresowania pracodawców w pokryciu kosztów szkolenia,
- „brak czasu” na udział w czasochłonnym szkoleniu.

Organy kontroli ruchu drogowego nie stosują sankcji za nieposiadanie wszystkich dokumentów wymaganych do wykonywania przewozów drogowych, ograniczając się do pouczeń osób kierujących pojazdami.

3.2.5. Powoływanie komisji egzaminacyjnych do przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy

W 7 urzędach wojewódzkich wojewodowie nie dopełnili swoich obowiązków w odniesieniu do konieczności powoływania komisji egzaminacyjnej celem przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy (o której mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym), pomimo obowiązywania od 5 maja 2008 r. rozporządzenia o ODTJ⁷⁸.

W związku z powyższym nie podjęto działań w celu opracowania regulaminów określających sposób przeprowadzania egzaminów przez komisję egzaminacyjną dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Obowiązek taki wynikał z § 5 ust. 8 rozporządzenia o ODTJ, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów⁷⁹.

Nie zostały także opracowane pytania testowe do przeprowadzenia egzaminu dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia o ODTJ, oraz nie opracowano zasad postępowania z katalogami testów kwalifikacyjnych kierowców, otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury i pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, celem zabezpieczenia ich przed dostępem osób trzecich.

Przyczyną tego stanu było nieprzygotowanie organizacyjne urzędów do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców, wprowadzonych w życie przepisami ustawy nowelizującej.

⁷⁶ 61 kierowców na 659 poddanych kontroli drogowej.

⁷⁷ 136 kierowców na 2540 poddanych kontroli drogowej.

⁷⁸ Porównaj przypis Nr 28.

⁷⁹ Patrz przypis powyżej.

Nieprawidłowości te utrudniały ośrodkom prowadzącym kursy kwalifikacyjne zapewnienie prowadzenia szkolenia przez osoby posiadające uprawnienia instruktora techniki jazdy, o których mowa w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. takich, które zdały egzamin z wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych przed komisją egzaminacyjną powołaną przez wojewodę.

- *W Kujawsko – Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy Wojewoda nie dopełnił obowiązku powołania komisji egzaminacyjnej celem przeprowadzenia egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy.*
- *Wojewoda Śląski do dnia 31 maja 2009 r. (tj. do czasu zakończenia kontroli) nie powołał komisji egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Nie zostały także opracowane pytania do przeprowadzenia egzaminu testowego dla kandydatów na instruktora techniki jazdy, stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia o ODTJ, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów. Nie opracowano także zasad postępowania z katalogami testów kwalifikacyjnych kierowców, otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury i pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy celem zabezpieczenia ich przed dostępem osób trzecich. Zaznaczyć należy, że środki na działalność komisji egzaminującej kandydatów na instruktorów techniki jazdy, w wysokości 35 tys. zł zostały zabezpieczone dopiero w dniu 30 kwietnia 2009 r. Również nie podjęto działań w celu opracowania regulaminu określającego sposób przeprowadzania egzaminów przez komisję egzaminacyjną dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Obowiązek taki wynikał z § 5 ust. 8 rozporządzenia o ODTJ, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów.*
- *Wojewoda Wielkopolski zarządzeniem z dnia 26 marca 2009 r. powołał Komisję do przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na instruktorów i instruktorów techniki jazdy (komisja egzaminacyjna). W dniu powołania komisji egzaminacyjnej w Urzędzie nie udokumentowano spełniania przez 6 spośród 13 jej członków wymogu posiadania co najmniej 3-letniego doświadczenia zawodowego w zakresie prowadzenia doskonalenia techniki jazdy, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 4 rozporządzenia o ODTJ, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów. Posiadanie wymaganych kwalifikacji przez czterech członków ww. komisji zostało udokumentowane w trakcie kontroli NIK. Również powołanie w skład ww. komisji dwóch osób do pełnienia funkcji przewodniczącego oraz trzech osób, jako jej sekretarzy, było niezgodne z przepisami § 5 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia o ODTJ, które stanowią, że w skład tej komisji może wchodzić jedna osoba pełniąca funkcję przewodniczącego oraz jedna - będąca sekretarzem.*
- *Wojewoda Mazowiecki nie powołał komisji egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Nie został również opracowany regulamin pracy tej komisji, jak również nie opracowano i nie zatwierdzono katalogu pytań egzaminacyjnych stosowanych w trakcie testu dla kandydatów na instruktorów,*

co było niezgodne z art. 115j ust. 2 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, z § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. oraz z § 8 ust. 2 rozporządzenia o ODTJ, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów. W okresie objętym kontrolą fakt niepowołania komisji egzaminacyjnej przez Wojewodę nie spowodował skutków negatywnych, ponieważ do Urzędu nie wpłynęły wnioski o przeprowadzenie egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, a wpisów do ewidencji instruktorów techniki jazdy dokonywano na podstawie art. 6 ust. 2 i 3 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym instruktorów prowadzących w dniu wejścia w życie ustawy zajęcia w zakresie doskonalenia techniki jazdy uznaje się za spełniających określone wymagania.

- *W Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, do dnia zakończenia kontroli, nie została powołana komisja egzaminacyjna do egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, nie ustanowiono regulaminu pracy tej komisji, do czego obligowały przepisy rozporządzenia o ODTJ, obowiązujące od 5 maja 2008 r. Ponadto nie został opracowany katalog pytań i odpowiedzi do przeprowadzenia egzaminu teoretycznego, obejmującego pytania pochodzące z katalogu pytań egzaminacyjnych zatwierdzonych przez Wojewodę (zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia).*

3.2.6. Przygotowanie organizacyjne urzędów wojewódzkich do wykonywania zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców

Spośród 8 skontrolowanych urzędów 5 nie było należycie przygotowanych do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców, wprowadzonych w życie przepisami ustawy nowelizującej. Do wykonywania nowych zadań nie zostali przeszkoleni pracownicy. Zadania te nie zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych jednostek odpowiedzialnych za ten obszar bądź regulaminy te nie zostały zaktualizowane. W urzędach nie zostały ustanowione procedury określające sposób postępowania w zakresie objętym kontrolą. Nie zostały ustanowione szczegółowe procedury określające sposób postępowania w sprawach prowadzenia rejestrów działalności regulowanej: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, przedsiębiorców prowadzących ODTJ oraz ewidencji instruktorów techniki jazdy i ewidencji ODTJ prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych. Zadania wojewodów dotyczące tworzenia warunków szkolenia kierowców i sprawowania nadzoru w tym zakresie nie zostały sprecyzowane w zakresach czynności służbowych pracowników. Nie były również przedmiotem i kontroli wewnętrznej jak i audytu.

- *Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach nie przygotował się organizacyjnie do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców. Nowe zadania zostały wprowadzić w Regulaminie urzędu nałożone na Wydział Infrastruktury, a ich realizacja powierzona została dwóm pracownikom (jako*

dodatkowe zadania⁸⁰), jednak pracownicy ci nie zostali przeszkoleni w tym zakresie, a ich przygotowanie sprowadziło się do dwudniowych konsultacji w Ministerstwie Infrastruktury. Zadania te nie zostały ujęte w regulaminie wewnętrznym ww. Wydziału, co naruszało postanowienia § 21 Regulaminu Urzędu, który zobowiązuje dyrektorów wydziałów do stałej aktualizacji zarządzeń wewnętrznych wydziałów.

W Urzędzie nie zostały ustanowione procedury określające sposób postępowania m.in. w sprawach dokonywania wpisów i prowadzenia rejestrów działalności regulowanej.

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

W 3 skontrolowanych urzędach problematyka dotycząca szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe nie była przedmiotem kontroli ani audytu.

- *W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach* prawidłowość realizacji nowo powierzonych Wojewodzie zadań, objętych niniejszą kontrolą NIK, nie była przedmiotem badań Biura Audytu i Kontroli. Nie została zaplanowana również kontrola w tym zakresie w 2009 r. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazywały, na potrzebę zwiększenia nadzoru nad funkcjonowaniem Wydziału Infrastruktury, który realizuje zadania Wojewody w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób lub rzeczy.
- *W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim* nie zostały ustanowione szczegółowe procedury określające sposób postępowania dotyczący prowadzenia rejestrów: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, przedsiębiorców prowadzących ODTJ oraz ewidencji instruktorów techniki jazdy i ewidencji ODTJ prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych.
Zadania Wojewody Lubelskiego dotyczące tworzenia warunków szkolenia kierowców i sprawowania nadzoru w tym zakresie zostały sprecyzowane w zakresach czynności służbowych 2 pracowników Wydziału Infrastruktury wręczonych im dopiero w styczniu 2009 r. Wymienieni pracownicy, w związku z wdrażaniem Dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców, uczestniczyli w 2008 r. jedynie w dwóch jednodniowych spotkaniach konsultacyjnych w Ministerstwie Infrastruktury.
- *W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu* nie ustalono procedur dotyczących szczegółowego sposobu prowadzenia rejestru działalności regulowanej, odnoszących się do takich kwestii jak dokonywanie skreśleń, nanoszenie poprawek lub uzupełnień, wykreślanie z nich przedsiębiorców lub wydawanie zaświadczeń o wpisie do rejestrów z uwzględnieniem nanoszonych w nim zmian.

⁸⁰ Zarządzenie nr 374/07 Wojewody Śląskiego z dnia 3 września 2007 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, ze zm.

3.2.7. Nadzór nad ośrodkami szkolenia i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy

Wojewodowie nie sprawowali należytego nadzoru nad ośrodkami szkolenia i ODTJ. Przede wszystkim nie wypracowali i nie zorganizowali odpowiedniego systemu nadzoru nad tą działalnością. Nie został opracowany także zakres planowanych działań kontrolnych, a w szczególności nie opracowano metod kontroli spełniania przez ośrodki szkolenia wymagań, o których mowa w art. 39g ust. 2 ustawy o transporcie drogowym (tj. m.in. zapewnienia prowadzenia szkolenia przez odpowiednich instruktorów i wykładowców, wyposażenia ośrodków we właściwe pomoce dydaktyczne, miejsca do prowadzenia zajęć praktycznych oraz miejsca do wykonywania jazdy w warunkach specjalnych, odpowiednie pojazdy używane do szkolenia oraz szczegółowy program szkolenia wraz z planem jego wykonania i metodami nauczania).

Nie określono zasad pełnienia nadzoru w odniesieniu do wskazanych we wnioskach o wpis do rejestru ośrodków szkolenia, miejsc przeznaczonych do jazdy w warunkach specjalnych, znajdujących się na terenie innych województw.

- *W Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, kontrolą nie objęto wskazanego przez przedsiębiorcę miejsca przeznaczonego do jazdy w warunkach specjalnych, zlokalizowanego na terenie województwa wielkopolskiego.*

W konsekwencji wymienionych nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru, wojewodowie nie przeprowadzali kontroli zarówno w ośrodkach szkolenia, jak i w ośrodkach doskonalenia techniki jazdy. Do sprawowania nadzoru nad wymienionymi ośrodkami (w tym przeprowadzania kontroli) zobowiązuje wojewodów przepis art. 39h ust. 1 ustawy o transporcie drogowym.

- *W okresie objętym kontrolą Urząd Wojewódzki w Lublinie nie przeprowadził żadnej kontroli w zarejestrowanych od stycznia 2009 r. ośrodkach szkolenia, pomimo obowiązku ich przeprowadzania, wynikającego z przepisu art. 39h ust. 2 ustawy o transporcie drogowym. Nie opracowano również planu takich kontroli. Dyrektor Wydziału Infrastruktury wyjaśnił, że opracowany w listopadzie 2008 r. w urzędzie plan kontroli „został sporządzony dla podmiotów zajmujących się szkoleniem kierowców przewożących osoby i rzeczy, które nauczają w oparciu o poprzedni stan prawny”, gdyż nie było jeszcze zarejestrowanych ośrodków szkolenia. W świetle ustaleń kontroli, powyższy plan powinien niezwłocznie zostać skorygowany w celu przeprowadzenia kontroli w zarejestrowanych ośrodkach szkolenia.*
- *W Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu nie zostały ustanowione właściwe procedury kontrolne oraz nie określono działań, jakie należy podjąć w wyniku ewentualnego powzięcia wiedzy o nieprawidłowym prowadzeniu ww. działalności gospodarczej regulowanej.*

Urząd nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Mimo że ośrodki szkolenia zostały zarejestrowane w okresie od lutego do kwietnia 2009 r., dopiero w związku z kontrolą NIK, tj. w maju 2009 r., została przeprowadzona kontrola w ośrodku szkolenia „Autotram” we Wrocławiu.

W skontrolowanych urzędach nie opracowano również metod pozyskiwania informacji o ewentualnym naruszaniu przez instruktorów techniki jazdy, w trakcie prowadzonego szkolenia w ODTJ, zasad bezpieczeństwa lub spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu bądź zaistnieniu innych przypadków, których wystąpienie zobowiązuje wojewodę do wydania decyzji o wykreśleniu instruktora techniki jazdy z ewidencji instruktorów techniki jazdy, zgodnie z art. 115 k ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

- *W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach do końca maja 2009 r. nie zorganizowano systemu nadzoru nad ośrodkami szkolenia. W urzędzie ograniczono się jedynie do zaplanowania jednej kontroli w ośrodku szkolenia, prowadzonym przez przedsiębiorcę wpisanego do prowadzonego przez Wojewodę rejestru. Kontrole w pozostałych dziewięciu ośrodkach miały być prowadzone w ramach kontroli doraźnych. Pomimo że pierwszą kontrolę zaplanowano na czerwiec 2009 r., do końca maja 2009 r. nie został opracowany zakres planowanej kontroli, a w szczególności nie opracowano metod kontroli spełniania przez ośrodek szkolenia wymagań, o których mowa w ustawie Prawo o transporcie drogowym. Nie opracowano również metod pozyskiwania informacji o ewentualnym naruszaniu przez instruktorów techniki jazdy zdarzeń, których wystąpienie powoduje wykreślenie instruktora z ewidencji.*

O potrzebie przeprowadzania kontroli ośrodków szkolenia świadczy fakt, że podjęta przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki - w związku z ustaleniami kontroli NIK - kontrola Automobilklubu Polskiego w Warszawie wykazała m.in., że tor szkoleniowy ośrodka nie spełniał wymagań określonych w przepisach.

- *Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie przeprowadzał kontroli ośrodków szkolenia wpisanych do rejestru prowadzonego w urzędzie. Do dnia 30 czerwca 2009 r. nie przeprowadzono również zaplanowanych na II kwartał 2009 r. 4 kontroli w ośrodkach szkolenia i 3 kontroli w ODTJ. W Regulaminie Wewnętrznym Wydziału Infrastruktury nie zawarto postanowień dotyczących nadzoru nad ODTJ oraz ośrodkami szkolenia. Dopiero w trakcie kontroli NIK została przeprowadzona kontrola Automobilklubu Polskiego prowadzącego ośrodek doskonalenia techniki jazdy. W wyniku przeprowadzonej przez Urząd kontroli stwierdzono m. in., że tor szkoleniowy ośrodka nie spełniał wszystkich wymagań określonych w ust. 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia o odtj. Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury i Środowiska wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonej kontroli Urząd zwróci się do przedsiębiorcy o dostosowanie toru szkoleniowego do wymagań określonych w ust. 6 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.*

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009 - 2011: Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi (*priorytet*) – Realizacja przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych (*główny obszar badań kontrolnych*). Zgodnie z założeniami programu kontroli, badaniami objęto 8 wybranych losowo urzędów wojewódzkich⁸¹ oraz Ministerstwo Infrastruktury. W urzędach wojewódzkich badaniami kontrolnymi obejmowano całość postępowań dotyczących dokonania wpisu do właściwego rejestru lub ewidencji. Przeprowadzona kontrola była pierwszym badaniem NIK w tym zakresie.⁸²

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 9 skontrolowanych jednostek w 8 protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. W przypadku kontroli przeprowadzonej w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim Wojewoda zgłosił kontrolerom zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia te nie zostały uwzględnione przez kontrolujących.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do ocen i wniosków zawartych w dwóch wystąpieniach wniesionych zostało łącznie 12 zastrzeżeń, z czego 4 NIK oddaliła, a 4 przyjęła w części.

Zastrzeżenia wniesione przez Ministra Infrastruktury dotyczyły:

- a) zarzutu niepodejmowania w okresie od 31 marca do 1 grudnia 2005 r. żadnych prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej. Zastrzeżenie zostało przez Kolegium NIK uwzględnione w części, przy czym zmiana ta nie wpłynęła na sformułowaną w wystąpieniu negatywną ocenę działalności Ministra w związku z opóźnieniami w przebiegu procesu legislacyjnego związanego z przygotowaniem projektu przepisów ustawowych,
- b) zarzutu przekroczenia przez Ministra zakresu ustawowego upoważnienia do określenia w rozporządzeniu wysokości opłaty za egzamin oraz stawek wynagrodzenia dla członków komisji, które przez Kolegium NIK zostało uwzględnione w całości,

⁸¹ Kontrole przeprowadzono w Urzędach Wojewódzkich w: Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Gorzowie Wielkopolskim.

⁸² W 1997 r. oraz 2001 r. NIK przeprowadziła kontrole dotyczące szkolenia i egzaminowania kierowców, jednak dotyczyły one innego obszaru badań (przebiegu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania tym osobom praw jazdy).

c) negatywnej oceny zatwierdzenia przez Ministra katalogu pytań testowych do kwalifikacji wstępnej, zawierającego błędy. Zastrzeżenie Kolegium NIK oddaliło.

Natomiast zastrzeżenia wniesione przez Wojewodę Lubelskiego:

a) oddalone przez NIK dotyczyły: negatywnej oceny ogólnej, nieustanowienia szczegółowych procedur określających sposób prowadzenia rejestrów przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz rejestrów bądź ewidencji ośrodków ODTJ, oceny o dokonywaniu wpisów przedsiębiorców do rejestru po terminie przewidzianym w przepisach,

b) uwzględnione w całości dotyczyły: zaniedbań w realizacji obowiązku sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia, oceny pobrania opłaty za jeden wpis do rejestru przedsiębiorców, oceny o dokonaniu wpisów do ewidencji i wydaniu świadectw instruktora techniki jazdy pomimo niedołączenia w dwóch sprawach legitymacji instruktora nauki jazdy.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do skontrolowanych jednostek 41 wniosków pokontrolnych. Największą liczbę wniosków stanowiły wnioski dotyczące komisji potwierdzającej kwalifikacje zawodowe kierowców oraz komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy (22%), m.in.: niezwłocznego powołania wymienionych komisji oraz doprowadzenia do zgodności z obowiązującymi przepisami – składu osobowego tych komisji. Następna, pod względem liczby, grupa wniosków dotyczyła wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia oraz wpisów do ewidencji instruktorów techniki jazdy (16%), m.in.: zapewnienia kompletności prowadzonej dokumentacji, terminowego rozpatrywania wniosków i dokonywania wpisów oraz dokonywania wpisów po przedłożeniu wniosków zawierających wszystkie wymagane dokumenty. Kolejną grupę stanowiły wnioski dotyczące terminowego pobierania, a następnie przekazywania pobranych opłat od przedsiębiorców ubiegających się o wpis do rejestru, jak również terminowego przekazywania do centralnej ewidencji kierowców informacji o dokonanych wpisach. Istotną grupę stanowiły wnioski dotyczące procedur (12%), tj. m.in.: ustanowienia procedur kontrolnych, ustalenia szczególnych procedur dla postępowań w sprawie dokonywania wpisów do rejestrów oraz wprowadzenia jednolitych zasad prowadzenia dokumentacji związanej z rozpatrywaniem wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia lub ewidencji instruktorów techniki jazdy. Dziesięć procent stanowiły wnioski dotyczące regulaminów komisji kwalifikacyjnych i komisji egzaminacyjnych, tj. niezwłocznego określenia tych regulaminów bądź zweryfikowania postanowień regulaminów dla zapewnienia zgodności ich treści z przepisami, a także uwzględnienia regulacji dotyczących przepływu informacji pomiędzy komisją a urzędem. Kolejne wnioski związane były m.in. z: opracowaniem planów kontroli ośrodków szkolenia i ich realizacją (10%), niezwłocznym opracowaniem katalogu pytań egzaminacyjnych dla instruktorów techniki jazdy oraz doprowadzenia bazy pytań do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych dla kierowców do zgodności z przepisami (8%).

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że adresaci tych wystąpień wykonali 20 wniosków, a 21 było w trakcie realizacji⁸³.

Do najważniejszych działań, w związku z dokonanymi ustaleniami, podjętymi przez kierowników skontrolowanych jednostek, należało m.in.:

- opracowanie nowych zarządzeń w sprawie powołania komisji, dla zapewnienia zgodności z przepisami składów osobowych powoływanych komisji,
- powołanie komisji do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych oraz określenie w regulaminach zasad i trybu ich funkcjonowania,
- podjęcie działań zapewniających dokonywanie, zgodne z przepisami, wpisów do rejestrów i ewidencji,
- uzupełnienie brakującej dokumentacji, stanowiącej podstawę wpisu,
- wprowadzenie zasad pozwalających na terminowe pobieranie i przekazywanie opłat za wpis do rejestru lub ewidencji oraz powiadamianie centralnej ewidencji kierowców o dokonanym wpisie,
- poddanie analizie istniejących procedur, a następnie ich poprawienie i uzupełnienie,
- zweryfikowanie treści przyjętych regulaminów pracy komisji poprzez usunięcie zapisów niezgodnych z obowiązującymi przepisami,
- uzgodnieniu kontroli ośrodków zlokalizowanych na terenie innych województw.

Natomiast Minister Infrastruktury poinformował o podjętych pracach nad projektem ustawy o kierujących pojazdami, w wyniku których – po uchwaleniu ustawy wydane zostanie nowe rozporządzenie w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ODTJ, w miejsce dotychczas obowiązującego. Ponadto poinformował, że do dnia 30 listopada 2009 r. zostanie przekazany wojewodom poprawiony, nie zawierający błędów, katalog pytań stosowany podczas testów kwalifikacyjnych.

W toku kontroli zasięgnięto informacji w 14 jednostkach nieobjętych kontrolą⁸⁴, m.in. w: pozostałych 8 urzędach wojewódzkich, które nie zostały objęte kontrolą, Komendzie Głównej Policji, Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (Departamencie Centralnych Ewidencji Państwowych), Zrzeszeniu Międzynarodowych Przewoźników Drogowych oraz Łódzkim Stowarzyszeniu Przewoźników Międzynarodowych i Spedytorów.

Informacje udzielone NIK dotyczyły przede wszystkim: skutków wejścia w życie nowych zasad szkolenia kierowców, szczegółowych danych nt. uruchomienia tego systemu w Polsce, wyników kontroli drogowych w sprawie spełniania przez kierowców nowych wymagań, finansowania szkoleń w ramach szkolnictwa zawodowego oraz wykorzystania przez ośrodki

⁸³ Wg stanu na dzień 10 grudnia 2009 r.

⁸⁴ W trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

szkolenia urzędów technicznych do symulowania jazdy w warunkach specjalnych.

Ponadto w charakterze świadka przesłuchano jedną osobę⁸⁵. Przesłuchanie dotyczyło kwestii związanych z przebiegiem prowadzonych przez Ministerstwo prac nad opracowaniem projektu ustawy, wprowadzającej nowe zasady szkolenia oraz przyjętych rozwiązań merytorycznych.

W 2 jednostkach przeprowadzono narady pokontrolne z udziałem kierownictwa jednostek i osób odpowiedzialnych za skontrolowane zagadnienia, podczas których omówione zostały stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski wynikające z ustaleń kontroli.

W 4 jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie pobierania opłat za wpis do rejestrów lub ewidencji oraz pobierania opłaty ewidencyjnej⁸⁶.

⁸⁵ W trybie art. 42 ust. 1 ustawy o NIK.

⁸⁶ Czyny te nie stanowiły jednak naruszenia dyscypliny finansów publicznych ze względu na wysokości tych opłat, nieprzekraczające kwoty określonej w art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Infrastruktury. Natomiast delegatury NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze przeprowadziły kontrole w odpowiednich urzędach wojewódzkich.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

5.2.1 Ministerstwo Infrastruktury

Ministrem właściwym do spraw transportu był:

- a) p. Jerzy Polaczek – Minister Transportu i Budownictwa (od 31.10.2005 r. do 5.05.2006 r.), a następnie Minister Transportu (od 6.05.2006 r. do 15.11.2007 r.),
- b) p. Cezary Grabarczyk – Minister Infrastruktury (od 16.11.2007 r.).

5.2.2. Urzędy wojewódzkie:

- a) Wojewodą Dolnośląskim od 21.12.2005 r. do 28.11.2007 r. był p. Krzysztof Grzelczyk, a od 29.11.2007 r. p. Rafał Jurkowlaniec;
- b) Wojewodą Kujawsko-Pomorskim od 07.11.2006 r. do 28.11.2007 r. był p. Zbigniew Hoffman, a od 29.11.2007 r. p. Rafał Bruski;
- c) Wojewodą Lubelskim od 7.12.2005 r. do 5.11.2007 r. był p. Wojciech Żukowski, a od 29.11.2007 r. p. Genowefa Tokarska;
- d) Wojewodą Lubuskim od 12.09.2006 r. do 28.11.2007 r. był p. Wojciech Perczak, a od 29.11.2007 r. p. Helena Hatka;
- e) Wojewodą Łódzkim od 26.01.2006 r. do 28.11.2007 r. była p. Helena Pietraszkiewicz, a od 29.11.2007 r. p. Jolanta Chełmińska;
- f) Wojewodą Mazowieckim od 10.01.2006 r. do 17.01.2007 r. był p. Tomasz Koziński, od 18.01.2007 r. do 1.02.2007 r. p. Wojciech Dąbrowski, od 2.02.2007 r. do 28.11.2007 r. p. Jacek Sasin (z tego w okresie od 2.02.2007 r. do 14.02.2007 r. jako I Wicewojewoda Mazowiecki wykonywał zadania Wojewody Mazowieckiego), a od 29.11.2007 r. p. Jacek Kozłowski;
- g) Wojewodą Śląskim od 28.12.2005 r. do 29.11.2007 r. był p. Tomasz Pietrzykowski, a od 29.11.2007 r. p. Zygmunt Łukaszczyk;
- h) Wojewodą Wielkopolskim od 28.12.2005 r. do 28.11.2007 r. był p. Tadeusz Dziuba, a od 29.11.2007 r. p. Piotr Florek.

5.3. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 235, poz. 1701).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów (Dz. U. Nr 77, poz. 458).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz. U. Nr 124, poz. 805).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie kursów doształcających kierowców wykonujących transport drogowy (Dz. U. Nr 122, poz. 1269 ze zm.)
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej (Dz. U. Nr 121, poz. 839).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).
13. Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).
14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2003/59/WE z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób, zmieniająca Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylająca dyrektywę Rady 76/914/EWG (Dz. Urz. L 226 z 10.09.2003 r., s.4).

5.4. Wykaz organów, 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Wojewodowie
10. Komendant Główny Policji
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

