



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 2 września 2009 r.

**Pan  
Cezary Grabarczyk  
Minister Infrastruktury**

KKT-410-01-01/2009  
P/09/060

TEKST UJEDNOLICONY

#### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury<sup>1</sup> kontrolę pt. *„Funkcjonowanie organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością”*.

Kontrolą objęto działania ministra właściwego do spraw transportu, w zakresie określenia ram prawnych i organizacyjnych, dotyczących szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe, wobec konieczności implementacji do polskiego systemu prawnego przepisów Dyrektywy Nr 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r., zwanej dalej „Dyrektywą”<sup>2</sup>.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lipca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ministra właściwego do spraw transportu<sup>3</sup> w zbadanym obszarze.

---

<sup>1</sup> Zwanym dalej Ministerstwem lub MI.

<sup>2</sup> Dyrektywa 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. U. UE. L. 03. 226. 4 ze zm.).

<sup>3</sup> Zwanego dalej Ministrem.

Ocena ta wynika ze stwierdzonych nieprawidłowości polegających na:

1. Opóźnieniach w przebiegu procesu legislacyjnego, dotyczącego przygotowania projektu przepisów ustawowych, dotyczących wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców oraz zbyt późnym, wprowadzeniu przepisów wykonawczych, w tym zakresie.
2. Przekroczeniu zakresu ustawowego upoważnienia do określenia w rozporządzeniu, szczegółowych norm, dotyczących doskonalenia umiejętności kierowców.
3. Zatwierdzeniu katalogu pytań testowych do kwalifikacji wstępnej kierowców, który zawiera błędy.

Podstawę powyższej oceny ogólnej, stanowią następujące oceny szczegółowe:

Ad. 1. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że Departament Transportu Drogowego MI nierzetelnie prowadził prace legislacyjne, związane z opracowaniem projektu ustawy z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym,<sup>4</sup> zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

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 ocenie NIK, było jedną z przyczyn tego, że ustawa ta weszła w życie dopiero dnia 3 stycznia 2007 r., tj. 4 miesiące po terminie wskazanym w Dyrektywie<sup>5</sup>.

NIK negatywnie, pod względem rzetelności ocenia również przebieg prac legislacyjnych, związanych z wydaniem rozporządzeń, określających szczegółowe ramy prawne, nowego systemu szkolenia kierowców<sup>6</sup>.

Ustalono, że w przypadku projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy<sup>7</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem 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 techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów<sup>8</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 235, poz. 1701.

<sup>5</sup> Zgodnie z przepisem art. 14 Dyrektywy - do dnia 10 września 2006 r.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 805.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 458.

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 zmieniającej. I tak:

- Rozporządzenie o ODTJ weszło w życie dnia 5 maja 2008 r., tj. 16 miesięcy po wejściu w życie ww. ustawy,
- Rozporządzenie o szkoleniu kierowców weszło w życie dnia 14 lipca 2008 r., tj. 18 miesięcy po wejściu w życie tej ustawy.

Zdaniem NIK, opóźnione wejście w życie ww. przepisów uniemożliwiło w szczególności przedsiębiorcom terminowe podjęcie działań, w celu spełnienia warunków dla przeprowadzania przewidzianych przepisami szkoleń. Podkreśla to wprowadzenie przez Ministra przepisu dostosowującego - § 26 rozporządzenia o szkoleniu kierowców, opóźniającego o trzy lata konieczność spełnienia wymagań dotyczących wszystkich elementów infrastruktury ODTJ.

Ad. 2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie, pod względem legalności ocenia wydanie przez Ministra rozporządzenia zawierającego przepisy, które przekraczają zakres upoważnienia określonego w ustawie Prawo o ruchu drogowym<sup>9</sup>.

Minister wykroczył poza delegację określoną w artykule 115 1 ust. 1 pkt. 4 lit. c ustawy Prawo o ruchu drogowym, gdyż mógł on określić tylko wzór wniosku o wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy. Tymczasem w § 22 rozporządzenia o ODTJ określił m.in., że aby uzyskać wpis do rejestru na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej<sup>10</sup> instruktorzy techniki jazdy muszą przedstawić określone dokumenty potwierdzające okoliczność prowadzenia zajęć przed dniem wejścia w życie ustawy. Ponadto przepisy te zostały wydane i weszły w życie już po upływie terminu określonego w art. 6 ust. 3 ustawy zmieniającej, tj. po dniu 10 września 2007 r.

Działanie powyższe jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi m.in., że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

<sup>10</sup> 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).”

Ad. 3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra, dotyczące zatwierdzenia katalogu pytań testowych wraz z odpowiedziami<sup>11</sup>, przewidzianych do stosowania na teście kwalifikacyjnym.

Ustalenia kontroli wykazały, że Departament Transportu Drogowego MI nierzetelnie przeprowadził postępowanie związane z przygotowaniem pytań<sup>12</sup>. 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, które wg NIK są błędne – np.:

- w dziale 1.7, w pytaniu nr 5 - *ile maksymalnie może wynosić długość autobusu przegubowego* - w odpowiedzi podano 18 m - podczas, gdy zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>13</sup> 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 rozporządzenia<sup>14</sup> minimalną głębokość bieżnika określono na co najmniej 3 mm.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przy wykorzystaniu nierzetelnie przygotowanego katalogu pytań są już przeprowadzane testy kwalifikacyjne.<sup>15</sup>

Najwyższa Izba Kontroli również zwraca uwagę, że ustalenia kontroli przeprowadzonych w ośmiu urzędach wojewódzkich wykazały, że ze znacznym opóźnieniem, bądź nie zostały w ogóle wprowadzone niektóre elementy systemu szkolenia kierowców. W skontrolowanych urzędach wojewódzkich po upływie trzech kwartałów od obowiązywania nowego systemu szkolenia kierowców zasadniczo nie powołano komisji egzaminacyjnych do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych, a także komisji dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, nie ustanowiono regulaminów pracy tych komisji, brak jest również katalogów pytań egzaminacyjnych niezbędnych do przeprowadzenia testów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy.<sup>16</sup> Do właściwych rejestrów wpisano cztery ośrodki doskonalenia techniki jazdy, przy czym wyniki jedynej kontroli przeprowadzonej w ośrodku wykazały, że tor szkoleniowy nie spełniał wszystkich wymagań określonych w ust. 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia o ODTJ.

---

<sup>11</sup> Zwanego dalej pytaniami.

<sup>12</sup> Pytania zostały przygotowane przez Instytut Transportu Samochodowego.

<sup>13</sup> § 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.).

<sup>14</sup> Patrz przypis powyżej.

<sup>15</sup> Według informacji uzyskanych w toku kontroli, w pierwszych trzech kwartałach 2009 r. kwalifikację wstępną odbyło 55 osób.

<sup>16</sup> W 4 urzędach wojewódzkich brak było komisji egzaminacyjnych do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych oraz regulaminów pracy tych komisji, (przy czym pierwszą powołano w końcu marca 2009 r.); w urzędach wojewódzkich nie było komisji dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz regulaminów pracy tych komisji (w 1 urzędzie wojewódzkim komisję powołano i ustanowiono jej regulamin). W 1 urzędzie wojewódzkim zatwierdzono katalog pytań.

Ponadto, pomimo podjętych działań, w praktyce brak jest możliwości dostępu do zawodu kierowcy, poprzez udział w zajęciach szkolnych. Tym samym nie osiągnięto zakładanego w ustawie celu, tj. ułatwienia dostępu młodych ludzi do zawodu kierowcy i ograniczenia obciążania ich wysokimi kosztami kwalifikacji wstępnej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Pana Ministra działań mających na celu:

1. Zmianę przepisów rozporządzenia o ODTJ, bądź podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym.
2. Niezwłoczne doprowadzenie bazy pytań do przeprowadzania testów kwalifikacyjnych do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

