

NIK o nadawaniu uprawnień kierowcom

2015-11-19 08:01:28



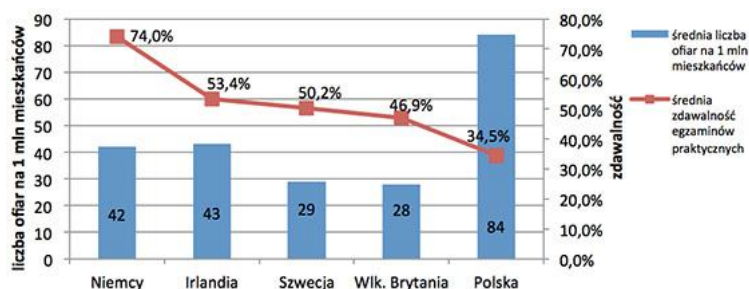
Wprowadzane w ostatnich latach zmiany w szkoleniu i egzaminowaniu kandydatów na kierowców nie wpłynęły na razie znacząco na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Egzamin na prawo jazdy zdaje zaledwie co trzeci kursant, a polscy młodzi kierowcy są w czołówce państw Unii Europejskiej jako sprawcy wypadków. Rygoryzm egzaminów nie przekłada się na poprawę umiejętności kierowców, ale korzystnie wpływa na sytuację finansową WORD-ów, które utrzymują się głównie z opłat egzaminacyjnych.

Bezpieczeństwo na polskich drogach stopniowo się poprawia, m.in. dzięki modernizacji i remontom. Jednak postęp ten jest zbyt wolny w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Według danych Policji w 2014 roku na polskich drogach doszło do prawie 35 tys. wypadków, w których zginęło ponad 3 tys. osób, a 44,5 tys. zostało rannych. I choć liczba zabitych była najniższa od 1989 r., to Polska nadal znajduje się czołówce krajów UE z najwyższym wskaźnikiem śmiertelności w wypadkach drogowych. Podczas gdy w UE w 2014 r. ginęło średnio 51 osób na milion mieszkańców, w Polsce aż 84 osoby. Gorzej było tylko na Łotwie 105 osób, w Rumunii 91, w Bułgarii i na Litwie po 90 osób. Daleko nam do Niemiec (42 zabitych), Irlandii (43) czy Szwecji (29) i Wielkiej Brytanii (28).

Zmiany w szkoleniu i egzaminowaniu kandydatów na kierowców przeprowadzane w Polsce w ostatnich kilkunastu latach - w celu poprawy bezpieczeństwa jazdy - nie przyniosły na razie oczekiwanych rezultatów. Nowe procedury szkolenia i egzaminowania nadal nie przygotowują do bezpiecznego i sprawnego uczestnictwa w ruchu drogowym, a zwłaszcza do radzenia sobie w trudnych sytuacjach na drogach.

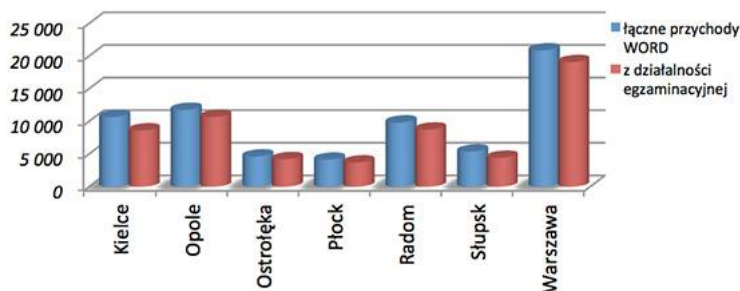
Chociaż uzyskanie prawa jazdy w Polsce jest wciąż znacznie trudniejsze niż w pozostałych krajach Unii, rygorystyczny system egzaminowania nie przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa na drogach. Średnia zdawalność egzaminów praktycznych na prawo jazdy w Polsce w 2014 r. wynosiła 34,5 proc. (w 2013 r. - 31,5 proc.). Dla porównania w tym samym roku w Wielkiej Brytanii zdało ok. 47 proc. osób, a w Niemczech aż 74 proc. przy znacznie niższej liczbie zabitych w tych krajach. Polska ma jeden z najwyższych w Europie wskaźników zabitych na 100 wypadków drogowych: 9,4 - to osiem razy więcej niż np. Wielkiej Brytanii (1,2) czy w Niemczech (najniższy w Europie - 1,1). Młodzi kierowcy - do 24 lat i stażem do 2 lat - są w Polsce sprawcami co piątego wypadku drogowego.

Średnia zdawalność egzaminu praktycznego a bezpieczeństwo na drogach



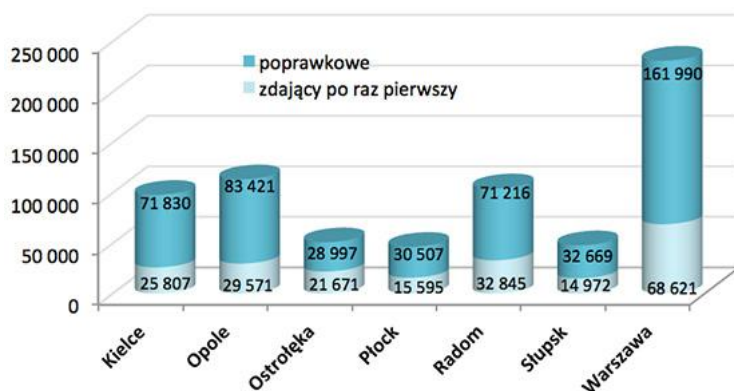
Monopol na egzaminowanie na prawo jazdy mają w Polsce Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego i jest to podstawowe źródło ich finansowania: 88 proc. przychodów (blisko 60 mln zł.) skontrolowanych ośrodków pochodziło z opłat egzaminacyjnych.

Przychody (w tys. zł.) Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego lat 2013 - 2014 (do 30 czerwca)



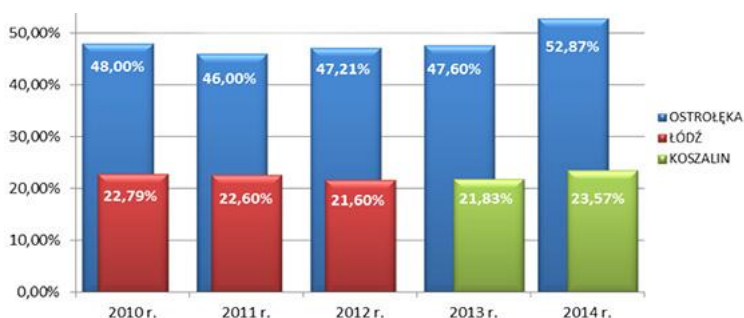
NIK zwraca przy tym uwagę, że niemal 70 proc. tych przychodów ogółem stanowią opłaty za egzaminy poprawkowe.

Egzaminy przeprowadzone w latach 2013 - 2014 (do 30 czerwca)



NIK zwraca uwagę na zastanawiająco duże rozbieżności pomiędzy wskaźnikami zdawalności w poszczególnych ośrodkach: od lat najniższymi w Koszalinie i Łodzi - 23 proc., a najwyższymi w Ostrołęce - ok. 53 proc. Z danych wynika, że egzaminy na prawo jazdy łatwiej zdaje się w mniejszych miejscowościach (np. Ostrołęka, Łomża, Suwałki), w których układ dróg jest nieskomplikowany, a ruch mniejszy niż w dużych miastach. Z tego powodu część kursantów woli zdawać egzamin poza miejscem zamieszkania, w ośrodku, w którym ma większe szanse na pomyślny wynik, np. wśród warszawiaków popularne są egzaminy w Łomży i Ostrołęce (gdzie od lat zdawalność jest najwyższa w Polsce). Popularność turystyki egzaminacyjnej potwierdzili sami kursanci. Z ankiet przeprowadzonych przez NIK wynika, że co 20 osoba zmieniła ośrodek egzaminowania.

Najwyższe i najniższe wskaźniki średniej zdawalności (część praktyczna egzaminu na kat. B)



Pomimo systematycznie malejącej liczby przystępujących do egzaminu na prawo jazdy, i

towarzyszących temu trudności z zapewnieniem pracy dla egzaminatorów, sejmiki województw tworzą kolejne, coraz to nowe, terenowe oddziały ośrodków egzaminowania, często w niewielkich miastach i miasteczkach (np. w Łukowie, Kozienicach, Zwoleń, Nowym Targu). Tymczasem NIK sygnalizuje, że wiąże się z tym wiele zagrożeń. Przede wszystkim w tak małych miejscowościach (Zwoleń liczy 8 tys. mieszkańców) najczęściej nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów praktycznych w wymaganym zakresie, które sprawdzają umiejętność jazdy w każdym terenie, także np. przejazdu przez skrzyżowanie dwupoziomowe czy torowisko tramwajowe. Organizowanie egzaminów, które ze względu na zabudowę terenu pomijają część manewrów jest co prawda dopuszczalnym wyjątkiem, jednak nie powinno być zdaniem NIK nadużywane. Poza tym umożliwienie przystępowania do egzaminów w małych miejscowościach, o niewielkim natężeniu ruchu i uproszczonym układzie komunikacyjnym tworzy nierówne warunki dla zdających. Stwarza to także niebezpieczeństwo nierzetelnego przygotowania kandydatów na kierowców oraz wpływa negatywnie na rentowność ośrodków już istniejących, co zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, może stanowić pokusę do uzyskania przez ośrodki egzaminowania dodatkowych dochodów z egzaminów poprawkowych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na niską jakość przygotowania kursantów do egzaminu i bezpiecznej jazdy na drogach. Potwierdza to pokaźna liczba przerwanych egzaminów, a przede wszystkim przyczyny ich przerwania. W kontrolowanym okresie egzamin praktyczny przerwano w ponad 200 tys. przypadków (na ok. 690 tys. egzaminów przeprowadzonych w skontrolowanych WORD), z czego blisko 60 proc. przypadków (120 tys.) dotyczyło egzaminu praktycznego w ruchu miejskim. Egzaminatorzy najczęściej przerywali egzamin z tak istotnych powodów, jak nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu np. na skrzyżowaniu lub pieszemu (34 proc. egzaminów) lub niezastosowanie się do znaków i sygnałów świetlnych (21 proc.). Zdarzało się, że zdający zachowywali się w sposób, który zagrażał bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego (14 proc.), groził spowodowaniem kolizji drogowej lub ją spowodował (11 proc.). Ponad 6 tys. zdających z własnej woli poprosiło o przerwanie egzaminu.

Rekordziści zdawali egzamin teoretyczny na prawo jazdy ponad 80 razy (WORD Częstochowa - 82 podejścia, WORD Katowice - 81 - obaj kursanci nie zdali). Nie są to odosobnione przypadki: łącznie 15 osób zdawało egzamin teoretyczny 60 lub więcej razy. Budującym przykładem wytrwałości mogą być przypadki z Jastrzębia Zdroju: teoria zdana za 70-tym razem, i z Kielc: praktyczny za 64-tym razem.

Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego na ogół dysponowały niezbędnymi warunkami technicznymi do egzaminowania kandydatów. W wielu ośrodkach stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące spełniania ustawowych ram egzaminów (dot. np. posiadania wymaganych orzeczeń lekarskich i psychologicznych przez egzaminatorów), także tych, które z założenia miały przeciwdziałać korupcji:

- w ponad połowie skontrolowanych WORD-ów nie zapewniono bezstronności egzaminowania: egzaminy przeprowadzali egzaminatorzy nadzorujący, a nawet dyrektor ośrodka, co kolidowało z ich obowiązkami z zakresu nadzoru i procedurami odwoławczymi w przypadku skarg egzaminowanych;
- nie egzekwowano od egzaminatorów składania wymaganych oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka.

NIK ma wiele zastrzeżeń do sposobu szkolenia i prowadzenia kursów w ośrodkach szkolenia kierowców. Część ośrodków prowadziła kursy w sposób niezgodny z programem, pojazdami niespełniającymi wymagań. W latach 2013-2014 w co szóstym skontrolowanym przez policję samochodzie wykorzystywanym do nauki jazdy wykryto różnego rodzaju nieprawidłowości. W większości przypadków stwierdzono zły stan techniczny kontrolowanych pojazdów, brak uprawnień instruktorów do prowadzenia szkolenia, nieprowadzenie karty jazdy kursanta oraz braki w dodatkowym wyposażeniu pojazdów. Zdarzało się, że kursantów szkolili instruktorzy, którzy nie posiadali ważnych badań lekarskich i psychologicznych.

NIK wskazuje także, że chociaż wiele ofiar wypadków drogowych umiera, ponieważ nie zdołano

podtrzymać ich przy życiu do czasu przyjazdu ratowników, podczas szkoleń nie zawsze przykładano należyłą uwagę do przygotowania kursantów do skutecznego i bezpiecznego udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

Większość skontrolowanych starostw (80 proc.) pozbawiła się możliwości sprawdzania, jak ośrodki szkolenia prowadzą praktyczną naukę jazdy, bo nie podjęła w tym zakresie współpracy z policją. Niemal żadne ze starostw (90 proc.) nie badało również prawidłowości przeprowadzania przez ośrodki egzaminów wewnętrznych, sprawdzających czy kandydat na kierowcę posiada wystarczającą wiedzę i umiejętności, by przystąpić do egzaminu państwowego. Na kontroli dokumentacji poprzestawano nawet w tych szkołach jazdy, w których zdawalność egzaminów wewnętrznych była stuprocentowa, a zdawalność egzaminów państwowych - niska.

Starostowie, choć mają niezbędne instrumenty prawne, nie eliminują skutecznie z ruchu drogowego osób jeżdżących po polskich drogach bez ważnych uprawnień, czyli tych, którym zatrzymano prawo jazdy np. za jazdę po alkoholu, pod wpływem środków odurzających lub za przekroczenie progu punktów karnych. A liczba takich osób w ostatnich latach systematycznie rośnie. W 2012 r. Policja zatrzymała 26 tys., w 2013 ponad 31 tys., a w 2014 r. już 41,5 tys. osób za jazdę bez ważnych uprawnień. Przy czym dane te nie obejmują osób, które prawa jazdy nigdy nie posiadały, ponieważ nie podlegają one ewidencji. Według ostrożnych szacunków bez uprawnień po polskich drogach może więc jeździć nawet pół miliona osób.

Tymczasem w żadnym ze skontrolowanych starostw nie kierowano niezwłocznie na ponowny egzamin kierowców, którzy przekroczyli próg 24 punktów karnych (tylko w 2014 r. policja zatrzymała ponad 3 tys. takich kierowców). Na wnioski policji o skierowania starostwa reagowały opieszale, a opóźnienia w wydawaniu decyzji w skrajnych przypadkach wynosiły nawet 10 miesięcy. W trzech starostwach w przypadku co czwartego wniosku policji, w ogóle nie wydano decyzji o ponownym egzaminie. Oznacza to, że tacy kierowcy nadal bezkarnie jeździli po drogach.

Starostwa opieszale wydawały decyzje o skierowaniu na badania nawet w odniesieniu do osób które spowodowały poważne wypadki (śmierć lub ranni). Urzędnicy wydawali decyzje z opóźnieniem także w odniesieniu do prawomocnych wyroków zakazu prowadzenia pojazdów (w 2014 r. sądy orzekły blisko 103 tys. takich zakazów).

W dwóch skontrolowanych WORD-ach (w skali kraju łącznie w 34 z 49) zakupiono system niezintegrowany z systemem teleinformatycznym starostw. W efekcie ośrodki egzaminowania przez ponad półtora miesiąca, tj. do czasu wprowadzenia tzw. trybu awaryjnego, nie mogły prowadzić egzaminów. Pozbawione bowiem były możliwości pobierania, obsługi i aktualizowania Profilu Kandydata na Kierowcę (PKK), co w nowym systemie egzaminacyjnym było warunkiem uzyskania lub odzyskania prawa jazdy. Do czasu zmiany systemu, przez ponad dwa lata, w trybie awaryjnym obsłużono ponad 90 tys. kursantów.

Niemal wszystkie skontrolowane starostwa (90 proc.) nie przekazywały w określonym terminie i zakresie do Centralnej Ewidencji Kierowców danych dotyczących uprawnień do kierowania pojazdami lub zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. W konsekwencji Ewidencja zawierała niepełne i nierzetelne dane, a organy kontroli (np. policja, inspekcja transportu drogowego, straż graniczna) pozbawione były możliwości niezwłocznego dostępu do aktualnych informacji o osobach stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Starostwa powszechnie nie wykorzystywały możliwości bezpłatnego dostępu do informacji o kierujących, zgromadzonych w Centralnej Ewidencji, w celu weryfikacji składanych oświadczeń o zagubieniu prawa jazdy. Zdarzało się, że kierowcom wydawano wtórniki praw jazdy, mimo że wcześniej utracili je za granicami kraju (np. za jazdę pod wpływem alkoholu). Np. w 2013 r. policja, prokuratura i sądy zatrzymały ponad 65 tys. praw jazdy, a wydano prawie 89 tys. wtórników. Brak skutecznej weryfikacji oświadczeń kierowców dotyczących zagubienia prawa jazdy, sprzyja bezkarności nieuczciwych osób.

Marszałkowie województw rzadko kontrolują lekarzy (jedynie 12 proc.) i psychologów (17 proc.) przeprowadzających badania lekarskie i psychologiczne kandydatów na kierowców. Tymczasem brak lub niewłaściwy nadzór nad badaniami i wydawaniem orzeczeń utrudnia osiągnięcie zakładanych celów dot. poprawy bezpieczeństwa na drogach. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań kierowców i kandydatów na kierowców dotyczą ponad 40 proc. skontrolowanych badań lekarskich oraz 80 proc. badań psychologicznych. Najczęściej brakowało dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie wszystkich wymaganych badań, w szczególności dotyczących narządu słuchu, równowagi i wzroku.

Starostowie i marszałkowie nierzetelnie przekształcili, a następnie prowadzili rejestry i ewidencję przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, przez co zawierają one niepełne bądź nieaktualne dane. Jest to o tyle ważne, że dane te w 2016 r. miały zostać przekazane do Centralnej Ewidencji Kierowców, która ma być najważniejszym instrumentem nadzoru w nowym systemie szkolenia i egzaminowania kierowców.

Wnioski

Wspólnym celem unijnej polityki bezpieczeństwa drogowego do 2020 roku jest zmniejszenie o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w stosunku do 2010 r. Dla Polski oznacza to nie więcej niż 2000 zabitych w 2020 r. W ogłoszonym w 2013 r. Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 wskazano kolejny cel: nie więcej niż 6900 ofiar ciężko rannych. Niestety, pierwszy rok wdrażania Programu nie przyniósł oczekiwanych rezultatów - liczba zabitych była o 5 proc. wyższa od zakładanej, a liczba ciężko rannych aż o 18 proc. NIK zwraca uwagę, że także z tego powodu tak istotna jest poprawa jakości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

W ocenie NIK należy w pierwszej kolejności poprawić nadzór: starostów - nad ośrodkami szkolenia kierowców, a marszałków województw - nad działalnością ośrodków egzaminujących. Szczególnym nadzorem należy objąć instruktorów nauki jazdy, by w prawidłowy sposób przeprowadzali egzaminy wewnętrzne i do egzaminu państwowego dopuszczali tylko kursantów posiadających wymaganą wiedzę i umiejętności.

W Polsce prawo jazdy kat. B ma ponad 19 mln osób. Liczba praw jazdy wydanych po raz pierwszy spada z roku na rok - w znacznej mierze z powodu niżu demograficznego: w 2012 r. wydano ponad 806 tys. (w tym 590 tys. kat B) praw jazdy, w 2013 r. - 634 tys. (w tym 460 tys. kat. B), a w roku 2014 już tylko 466 tys. (w tym 344 tys. kat. B).