KIN.430.003.2021
Nr ewid. 114/2021/P/20/030/KIN

Informacja o wynikach kontroli

ELIMINOWANIE Z RUCHU DROGOWEGO KIERUJĄCYCH POJAZDAMI POD WPŁYWEM ALKOHOLU LUB ŚRODKÓW ODURZAJĄCYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

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
Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

MMaj

Marek Maj

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 20.07.2021

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 10

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 12

4. WNIOSKI 24

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 28

5.1. Działania Ministra w zakresie eliminacji z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu 28

5.2. Działania marszałków województw związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu, w tym sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem badań i wydawaniem orzeczeń przez uprawnionych lekarzy i psychologów, nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne w zakresie psychologii transportu oraz nad prowadzeniem ewidencji i rejestru 56

5.3. Działania Policji w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu 77

5.4. Działania starostów w związane z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdem i nadzorem nad kierującymi pojazdami, związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu 104

6. ZAŁĄCZNIKI 124

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 124

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 131

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 166

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 170

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli 171

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury 174

Zdjęcie na okładce:
© Alexander Raths – stock.adobe.com/pl

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

badanie psychologiczne	badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu;
brd	bezpieczeństwo ruchu drogowego;
CEK	Centralna Ewidencja Kierowców;
ETSC	Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu;
EUCARIS	Europejski System Informacyjny o Pojazdach i Prawach Jazdy;
kalibracja alkomatu	czynność serwisowa polegająca na okresowej regulacji sensora urządzenia (ustaleniu relacji pomiędzy wartościami wskazywanymi przez badane urządzenie, a wartościami wskazywanymi przez wzorzec);
KPPiRPA	Krajowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
KPP (KMP)	Komenda Powiatowa (Miejska) Policji;
kolizja	zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne;
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
KSIP	Krajowy System Informacyjny Policji;
kurs reedukacyjny	Kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii;
minister	minister właściwy do spraw transportu;
NPBRD	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
ofiara wypadku	osoba, która doznała obrażeń w wypadku drogowym;
osoba ciężko ranna	osoba, która doznała uszczerbku na zdrowiu w postaci: a) pozbawienia wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia, innego ciężkiego kalectwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała, b) innych obrażeń powodujących naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7 dni;
p.j.	prawo jazdy;
POBR	Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
RM	Rada Ministrów;
SESPol	System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji;
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji;
SP	starostwo powiatowe;
stan nietrzeźwości	stan, w którym zawartość alkoholu we krwi przekracza 0,5 promila (bądź 0,25 mg w 1 dm^3 wydychanego powietrza) albo prowadzi do stężenia przekraczającego tę wartość;
stan po spożyciu alkoholu	stan, w którym zawartość alkoholu we krwi zawiera się między 0,2 i 0,5 promila (bądź od 0,1 do 0,25 mg w 1 dm^3 wydychanego powietrza);
środek odurzający	środek działający podobnie do alkoholu;
środek zabroniony	alkohol w stężeniu przekraczającym dopuszczalny limit lub środek działający podobnie do alkoholu;
uprawniony lekarz	osoba spełniająca określone wymagania, wpisana do prowadzonej przez marszałka województwa ewidencji uprawnionych lekarzy, uprawniona do przeprowadzania badań lekarskich i wydawania orzeczeń lekarskich o braku lub istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdami;

upoważniony lekarz	uprawniony lekarz upoważniony przez marszałka województwa do przeprowadzania kontroli dotyczących wykonywania badań lekarskich;
uprawniony psycholog	osoba spełniająca określone wymagania, wpisana do prowadzonej przez marszałka województwa ewidencji uprawnionych psychologów, uprawniona do wykonywania w pracowni psychologicznej badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu i wydawania orzeczeń psychologicznych o braku lub istnieniu przeciwwskazań psychologicznych do m.in. kierowania pojazdem;
upoważniony psycholog	uprawniony psycholog upoważniony przez marszałka województwa do przeprowadzania kontroli dotyczących wykonywania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu;
WRD	Wydział Ruchu Drogowego w Komendzie Policji;
WORD	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego;
wypadek	zdarzenie drogowe, w wyniku którego była osoba zabita lub ranna;
wzorcowanie	sprawdzenie w certyfikowanym laboratorium lub Urzędzie Miar i Wag, czy odczyty alkomatu mieszczą się w granicach błędu dla poszczególnych stężeń alkoholu.

Wykaz przyjętych skrótów aktów prawnych

Prawo o rd	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
ustawa o kierujących	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.).
ustawa o psychologach	Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1026).
ustawa o wychowaniu w trzeźwości	Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.).
rozporządzenie o badaniach lekarskich	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz. U. z 2020 r. poz. 2213).
rozporządzenie w sprawie kontroli ruchu drogowego	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. poz. 2141, ze zm.).
kk	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.)
kkw	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.).
kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).
kw	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281).
decyzja w sprawie kursu specjalistycznego – część szczególna	Decyzja nr 300 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 września 2018 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna (Dz. Urz. KGP poz. 99, ze zm.).
zarządzenie w sprawie pełnienia służby na drogach	Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP. poz. 64, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania właściwych organów administracji publicznej pozwalają na skuteczne eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu oraz przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

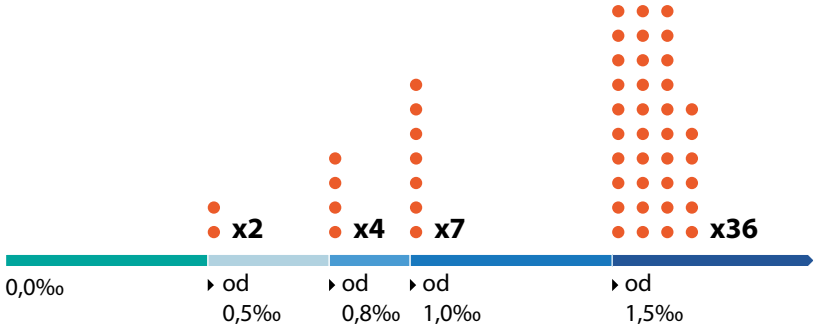
Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw transportu przyczyniały się do eliminacji z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu?
2. Czy marszałkowie województw wykonywali swoje obowiązki dotyczące osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w sposób prawidłowy i rzetelny?
3. Czy starostowie wykonywali swoje obowiązki dotyczące osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w sposób prawidłowy i rzetelny?

Wpływ alkoholu lub środków podobnie działających na uczestników ruchu drogowego jest istotnym czynnikiem zwiększającym zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powoduje u nich zmiany w postrzeganiu, ocenie zjawisk, sposobie i szybkości reagowania na bodźce i w szczególności przejściowo ogranicza zdolność do kierowania pojazdami.

Z badań wynika, że prawdopodobieństwo spowodowania kolizji albo wypadku drogowego zwiększa się nawet kilkunastokrotnie wraz ze wzrostem stężenia alkoholu we krwi kierującego:

Infografika nr 1
Prawdopodobieństwo spowodowania wypadku przez nietrzeźwego kierowcę



Źródło: Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Wraz ze wzrostem stężenia alkoholu we krwi rośnie nie tylko prawdopodobieństwo wypadku, ale także jego tragicznych skutków.

Z danych ministra właściwego ds. cyfryzacji wynika, że uprawnienia do kierowania pojazdami posiada ok. 22 mln osób. Według Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ok. 800 tys. osób (szacunkowo ok. 2% populacji) to osoby uzależnione od alkoholu.

Od 2017 r. rośnie udział kierowców znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem alkoholu podczas drogowych kontroli trzeźwości. W 2017 r. co ok. 160. kierujący był pod wpływem środków zabronionych, w 2020 r. już co ok. 70. W 2020 r. ujawniono na polskich drogach blisko 99 tys. takich osób. Po niedostosowaniu prędkości do warunków panujących na drodze, spożywanie alkoholu przez kierujących jest inną istotną przyczyną zdarzeń drogowych. Według danych za 2020 r., kierujący będący pod działaniem alkoholu spowodowali 1656 wypadków (7,9% ogółu wypadków), w których zginęło 216 osób (8,7%), a rannych zostało 1847 osób (7%). Coraz większy niepokój budzą kierujący pod wpływem środków odurzających. Policyjne statystyki wskazują na ponad pięciokrotny, od 2011 r., wzrost liczby wypadków spowodowanych przez kierujących będących pod działaniem takich środków. W ramach badań przeprowadzonych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, 1,1% biorących udział w badaniu przyznało, że w ostatnich 30 dniach prowadzili pojazd pod wpływem narkotyków[1].

[1] Badanie na temat substancji psychoaktywnych w ruchu drogowym zostało przeprowadzone w 2018 r. przez Instytut Kantar Millward Brown S.A oraz Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii badanie. Badania przeprowadzono na próbie 1006 osób.

4. Czy działania Policji w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu były skuteczne i przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury
pięć urzędów marszałkowskich
10 starostw powiatowych
cztery komendy miejskie Policji
sześć komend powiatowych Policji

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

310 funkcjonariuszy Policji

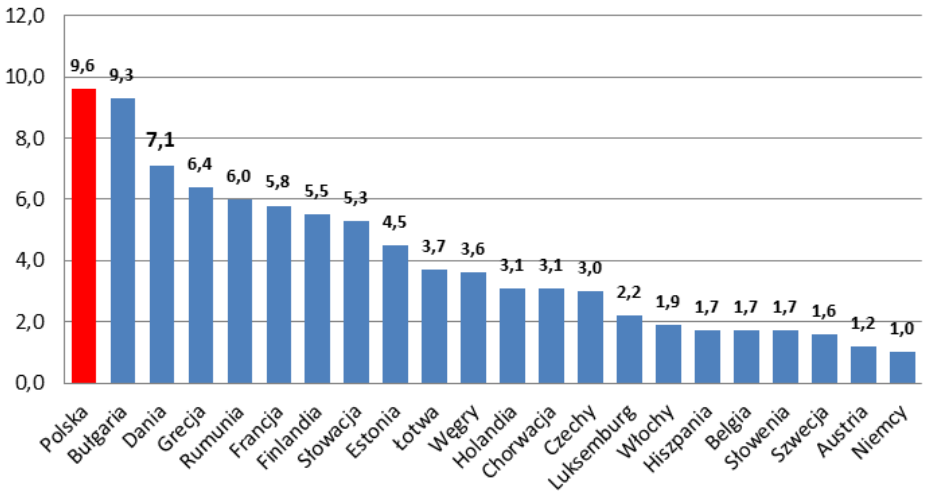
Okres objęty kontrolą

2017–2020 (I półrocze).

Podczas badań kontrolnych wykorzystano również dowody sprzed tego okresu, dotyczące przedmiotu kontroli.

Polska, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Szczególnie niepokojący jest wskaźnik liczby zabitych na 100 wypadków drogowych w porównaniu do innych krajów europejskich. Ryzyko utraty życia na polskich drogach, na przykładzie danych za 2019 r., jest ok. 9-krotnie wyższe niż np. w Niemczech i Austrii[2].

Wykres nr 1
Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w krajach UE w 2019 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie Raportu KGP wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku.

W 2017 r. wskaźnik ten wynosił 8,6, w 2018 r. wskaźnik ten wzrósł do 9,0, a w 2019 r. wynosił już 9,6 zaś Polska w porównaniu do innych krajów UE znajduje się na pierwszym miejscu pod względem liczby zabitych na 100 wypadków. Ta niekorzystna tendencja wystąpiła także w 2020 r. Pomimo zmniejszonego ruchu drogowego powyższy wskaźnik wyniósł 10,6.

Należy podkreślić, że Polska wstępując do UE zobowiązała się do realizacji polityki unijnej również w zakresie bezpieczeństwa drogowego. Celem tej polityki jest dążenie do zmniejszenia liczby zabitych w ruchu drogowym do zera[3]. Wspólnym celem tej polityki było zmniejszenie do 2020 r. o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w stosunku do liczby tych wypadków w 2010 r. Dla Polski oznaczało to nie więcej niż 2000 zabitych w 2020 r.[4] W ogłoszonym w 2013 r. Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD) na lata 2013–2020 wskazano kolejny cel, tj. nie więcej niż 6900 ofiar ciężko rannych do 2020 r. Program

[2] Wypadki drogowe w Polsce w 2019 r., Komenda Główna Policji, Warszawa 2020 r. Informacje o wypadkach w wybranych krajach europejskich pochodzą z europejskiej bazy danych o wypadkach drogowych CARE (Community Database on Accidents on the Roads in Europe).

[3] Tzw. Wizja Zero. Została zapoczątkowana z sukcesami w Szwecji, a następnie rozwijana przez inne kraje. Założono w niej, że ludzkie życie i zdrowie jest ważniejsze od prawa do przemieszczania się i innych celów systemu transportu drogowego, a **śmierć czy obrażenia nie mogą być postrzegane jako nieunikniony koszt mobilności**. Wizja ta jest realizacją dalekosiężnego celu Unii Europejskiej, która jako światowy lider bezpieczeństwa we wszystkich rodzajach transportu pragnie, by w 2050 r. liczba zabitych zbliżyła się do zera.

[4] W 2010 r. na polskich drogach zginęło 3 907 osób.

zakładał, że efektem do osiągnięcia nie było wyłącznie minimalizowanie liczby wypadków, ale zapewnienie, że gdy dochodzi do wypadku, jego skutkiem nie będą ofiary śmiertelne.

W Programie tym (już w 2013 r.) zasygnalizowano, że w przypadku stagnacji lub ograniczenia działań prewencyjnych może zostać zatrzymana tendencja spadkowa liczby wypadków drogowych i ich ofiar, czego skutkiem do 2020 r. w wypadkach drogowych może zginąć ponad 40 tys. osób, ponad 500 tys. osób może być rannych, a straty materialne i społeczne tych zdarzeń drogowych mogą sięgnąć kwoty 225 mld zł.

Niestety kolejne lata wdrażania NPBRD nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Pomimo spadków do 2017 r. liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych, tempo zmian okazało się zbyt wolne. Liczba wypadków i zabitych, choć z roku na rok maleje, nadal jest bardzo wysoka. Pomimo że w 2020 r. ich liczba uległa wyraźnemu obniżeniu, co może być skutkiem zmniejszonego ruchu na drogach w związku z pandemią Covid-19, to jednak cele określone w NPBRD nadal nie zostały osiągnięte. Liczba zabitych została przekroczona o ok. 25%, a ciężko rannych o ok. 28% w stosunku do wielkości zakładanych w Programie. W 2020 r. odnotowano ok. 23,5 tys. wypadków, w których zginęło ok. 2,5 tys. osób, rannych zostało ok. 26,5 tys. osób, w tym ok. 8,8 tys. ciężko.

Od 18 maja 2015 r. obowiązują nowe przepisy, zaostrzające sankcje wobec kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości oraz wobec kierujących, którzy znajdując się w tym stanie – spowodowali wypadek drogowy. Kolejne sankcje wprowadzono w 2018 r. Pomimo że organom kontroli ruchu drogowego oraz sądom dano w ten sposób nowe instrumenty, które powinny w jeszcze większym stopniu zdyscyplinować kierujących do przestrzegania przepisów, Policja corocznie nadal odnotowuje dużą liczbę osób znajdujących się w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu, a także pod wpływem środków odurzających. W latach 2015–2020 ujawniono ok. 670 tys. takich osób.

Zagadnienie udziału w ruchu drogowym takich osób nie było dotychczas przedmiotem badań Najwyższej Izby Kontroli. Na potrzebę przeprowadzenia kontroli w tym zakresie zwróciła uwagę Sejmowa Komisja Infrastruktury, a ponadto Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Problematyka kierujących po spożyciu alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu była wielokrotnie podejmowana w publikacjach prasowych, a także serwisach internetowych. Artykuły prasowe koncentrowały się głównie na nieskutecznym systemie eliminowania z ruchu drogowego takich osób i na zagrożeniach dla innych, w tym niechronionych uczestników ruchu drogowego[5,6].

[5] Piesi, rowerzyści, motorowerzyści oraz motocykliści.

[6] Np.: *Narkotesty? Ośmieszamy ludzi i siebie – mówią policjanci* (Wyborcza.pl, 20 sierpnia 2020 r.); *Mimo pandemii piją i jadą* (Rzeczpospolita, 14 kwietnia 2020 r.); *Przepisy nie działają. Nic nie odstrasza pijanych kierowców* (Rynek infrastruktury, 6 września 2019 r.); *Sądy są pobłażliwe dla pijanych kierowców* (motoryzacja.interia.pl, 28 czerwca 2019 r.); *Więcej zabitych i powrót plagi pijanych za kierownicą. Policja podsumowała 2019 rok* (auto.dziennik.pl, 2 stycznia 2020 r.); *Policja kupuje narkotesty. I ma rację, bo będą potrzebne* (moto.wp.pl, 27 sierpnia 2018 r.); *W poszukiwaniu optymalnej wysokości mandatu* (Rzeczpospolita, 23 stycznia 2020 r.).

Źródłem interesujących informacji były również odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie dotyczące zagadnień objętych niniejszą kontrolą. Interpelacje dotyczyły m.in.: blokad alkoholowych i alkomatów podręcznych w samochodach[7], rozszerzenia uprawnień Policji i wysokości kar za prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu[8], zaniedbań i opóźnień we wdrażaniu systemu CEPIK[9] oraz wypadków powodowanych przez nietrzeźwych kierowców[10].

Argumentem przemawiającym za przeprowadzeniem przedmiotowej kontroli były wysokie i stale rosnące koszty społeczne wypadków i kolizji drogowych w Polsce (56,6 mld zł rocznie, co stanowi 2,7 polskiego PKB)[11].

7 Interpelacja nr 4447 z 28 czerwca 2016 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

8 Interpelacja nr 5634 z 19 sierpnia 2016 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

9 Interpelacja nr 9460 z 23 stycznia 2017 r. do Ministra Cyfryzacji.

10 Interpelacja nr 16797 z 27 października 2017 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

11 *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2018, z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej*, Warszawa, 2019 r.

2. OCENA OGÓLNA

Działania związane z eliminowaniem z ruchu kierujących pojazdami pod wpływem substancji zabronionych nie przyniosły poprawy sytuacji

Polska Policja ujawnia corocznie ok. 100 tys. kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie. Jednocześnie wzrasta odsetek ofiar wypadków powodowanych przez kierowców „pod wpływem" – w latach 2017–2020 r. spowodowali oni 6528 wypadków, w których zginęło 809 osób, a rannych zostało 7763 osób. Polska w UE wciąż zajmuje czołowe miejsce pod względem ryzyka śmierci na drodze. W 2020 r. na 100 wypadków drogowych liczba zabitych wyniosła 10,6. Przy tym społeczne koszty wypadków drogowych osiągnęły już blisko 57 mld zł rocznie, co stanowi 2,7% PKB.

Istotną przyczyną tego alarmującego stanu jest niepodejmowanie przez właściwe organy administracji publicznej działań na rzecz jego poprawy, szczególnie w zakresie edukacji i profilaktyki dotyczącej jazdy po alkoholu lub innych substancji działających podobnie oraz opieszałość i zaniedbania w procesie pozbawiania prawa do prowadzenia pojazdu, a także w reedukacji i badaniach kierowców dopuszczających się kierowania w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu i innych substancji zabronionych.

Wprawdzie Policja w latach 2017–2020 ujawniła 423,9 tys. kierujących „pod wpływem", jednak kontrola wykazała, że funkcjonariusze nie byli dostatecznie przeszkoleni i wyposażeni do działań względem takich kierowców, w szczególności w dokonywaniu oceny czy kierujący znajduje się pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Mimo wzrostu powyższych wskaźników minister, właściwy ds. transportu, nie diagnozował możliwych przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia trendu wzrostowego w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym. NIK wskazuje przy tym, że Minister nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu drogowego, choć jego rola jest znacząca jako przewodniczącego oraz kierującego pracami Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Minister nie realizował również zadań polegających m.in. na podejmowaniu działań informacyjno-edukacyjnych, prowadzeniu i upowszechnianiu programów profilaktycznych związanych z tematyką alkoholową, które wynikały z Narodowego Programu Zdrowia, a także z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Ponadto Minister nie podjął stosownych działań, w przypadku skierowania do niego wniosku w sprawie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu uregulowanie obowiązku poddania się pracownika (w tym kierowcy) prewencyjnemu badaniu wykonywanemu lub zlecanemu przez pracodawców na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu – Minister nie odpowiedział na ten wniosek i nie przekazał sprawy do ministra właściwego do spraw pracy, mimo iż uznał, że powyższe regulacje powinny znaleźć się w ustawie – Kodeks pracy.

W działalności starostów stwierdzono przypadki nierzetelnych działań oraz naruszenia obowiązujących przepisów prawa niemal w każdym kontrolowanym obszarze. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewydawaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadkach określonych w art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 ustawy o kierujących, czy też nierzetelnym i nieterminowym wydawaniu decyzji administracyjnych o skierowaniu na badania lekarskie, psychologiczne oraz kurs reedukacyjny lub o zatrzymaniu prawa jazdy. W skrajnych przypadkach decyzje o cofnięciu uprawnień wydano po 434 dniach od wpływu do starostwa prawomocnego wyroku sądu.

Na skuteczność podejmowanych przez starostów działań negatywny wpływ miały m.in. znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Kierowców i jej ograniczone funkcjonalności, które do dnia zakończenia kontroli nie były w pełni wdrożone.

OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowo realizowane były również zadania przez skontrolowane samorządy województw. Nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu sprawowany był nierzetelnie. Ze względu na ograniczoną liczbę kontroli marszałkowie województw nie mieli pełnej wiedzy o rzetelności realizacji zadań przypisanych lekarzom i psychologom. Wskazać przy tym należy, że stwierdzane przez marszałków województw nieprawidłowości w toku tych kontroli miały istotny charakter i dotyczyły np. zakresu i przebiegu badań, prowadzenia dokumentacji oraz wydawania orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwskazań do prowadzenia pojazdu.

Do zakończenia kontroli NIK nie został powołany żaden z organów oraz żadna jednostka organizacyjna samorządu zawodowego psychologów, które określone są w ustawie o psychologach. Nie wprowadzono również w życie kodeksu etyki psychologa. W obecnym stanie osoby świadczące usługi psychologiczne i orzekające w sprawach będących przedmiotem niniejszej kontroli nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych i nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy. Powyższe mogło mieć wpływ na ograniczoną skuteczność eliminacji z ruchu drogowego osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Podejmowane przez Policję działania, pomimo że przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, poprzez ujawnienie w latach 2017–2020 423,9 tys. kierujących pojazdami pod wpływem środków zabronionych, nie mogą być uznane za wystarczające w zakresie eliminowania tych osób z ruchu drogowego. Policjanci realizujący czynności w ramach kontroli ruchu drogowego nie byli bowiem właściwie przygotowani do realizacji zadań wymagających umiejętności specjalistycznych, w szczególności w dokonywaniu oceny czy kierujący znajduje się pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu. Powyższe wynikało m.in. z niedoskonałości systemu szkolenia funkcjonariuszy oraz ograniczonej liczby miejsc na szkolenia specjalistyczne ustalanej przez Komendanta Głównego Policji.

Ponadto w skontrolowanych komendach Policji wystąpiły nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia wymaganej okresowej kalibracji i wzorcowania urządzeń do przeprowadzania badań na zawartość alkoholu, czy też nieprzeprowadzenia odpłatnej kalibracji sensorów w terminach określonych w kartach gwarancyjnych. Zastrzeżenia NIK budzi również liczba kierujących poddanych badaniu na zawartość środka działającego podobnie do alkoholu. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze 10 skontrolowanych komend badaniu na zawartość alkoholu poddali ok. 2002,2 tys. kierujących. W tym czasie badaniu na obecność niedozwolonych środków odurzających poddano jedynie 1,5 tys. kierujących.

NIK wskazuje przy tym, że w latach 2017–2020 w pierwszej instancji skazano 25 912 osób za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, które były wcześniej prawomocnie skazane za prowadzenie pojazdu pod wpływem tych substancji. Powyższe świadczy o nieskuteczności dotychczas stosowanych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, mających na celu eliminowanie z ruchu drogowego pijanych kierowców.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister Infrastruktury

Wzrost statystyk w odniesieniu do kierowców pod wpływem środków zabronionych

Podejmowane przez ministra właściwego do spraw transportu (dalej: ministra) działania w latach 2017–2020 (do 30 czerwca) nie przyczyniły się do ograniczenia w ruchu drogowym liczby kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i tym samym nie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Według rocznych raportów Policji[12] w latach 2017–2020 kierujący pojazdami pod wpływem alkoholu spowodowali 6 528 wypadków (około 6,3% ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami), w których zginęło 809 osób, a 7763 zostało rannych. W ponad połowie tych wypadków (52,2%) jako główną przyczynę wskazano niedostosowanie prędkości do warunków jazdy. Od 2016 r. odnotowano istotny wzrost udziału procentowego liczby zabitych w wypadkach spowodowanych przez kierujących będących pod działaniem alkoholu w stosunku do liczby zabitych w wypadkach powodowanych przez kierujących pojazdami (z 9,7% w 2016 r. do 10,7% w 2020 r.). Wzrosty odnotowano również w udziale procentowym rannych – z 5,8% w 2016 r. do 7,7% w 2020 r. Również problem kierowania pojazdem pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu staje się coraz powszechniejszy. Liczba wypadków spowodowanych przez takich kierujących wzrosła z 52 w 2017 r. do 91 w 2019 r.

Politykę państwa wobec problemu kierowania pod wpływem alkoholu lub środków odurzających określają w szczególności *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020*[13] (dalej: NPBRD) oraz *Narodowy Program Zdrowia* (dalej: NPZ)*, którego elementem jest m.in. Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* (dalej: KPPiRPA). [str. 28–30]

Nieplanowanie działań związanych z eliminowaniem z ruchu kierujących pod wpływem środków zabronionych

W NPBRD nie wskazywano konkretnych działań zmierzających do osiągniecia celów głównych i etapowych Programu, a jedynie ich kierunki. Narzędziem realizacyjnym NPBRD, wskazującym konkretne działania, których realizacja miała zmierzać do osiągnięcia zakładanych w NPBRD celów, były tzw. *Programy Realizacyjne* do NPBRD[14]. W *Programach Realizacyjnych* (obowiązujących w okresie objętym kontrolą), jako priorytety przyjęto ochronę pieszych i zarządzanie prędkością, a wskazane w nich działania w żaden sposób nie odnosiły się do problematyki związanej z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Tym samym nie określono i nie osiągnięto żadnych wskaźników odnoszących się do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez eliminację z ruchu kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. [str. 29–30]

Brak analiz i działań zaradczych

Analizy zjawiska udziału w ruchu drogowym osób po spożyciu alkoholu lub środków odurzających były ograniczone do analizy danych z policyjnej bazy SEWiK oraz publikowania statystyk takich zdarzeń w corocznym spra-

[12] *Wypadki drogowe w Polsce w latach …* , Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

[13] NPBRD został przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dn. 20.06.2013 r.

[14] Przyjęto (według stanu na dzień zakończenia kontroli) *Programy Realizacyjne* na rok 2013, na lata 2014–2015, 2015–2016, 2018–2019 oraz na rok 2020.

wozdaniu *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz działania realizowane w tym zakresie*. Przeprowadzona analiza tych sprawozdań wykazała, że nie zawierały one diagnozy w zakresie przyczyn wzrostów i spadków poszczególnych wskaźników dotyczących np. kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Sprawozdania nie zawierały jednolitych danych statystycznych, np. w sprawozdaniu za 2017 r. nie wykazywano ogólnej liczby wypadków i ich skutków spowodowanych przez kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu. Tym samym sprawozdania te nie mogły stanowić narzędzia do rzetelnej analizy zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu. [str. 30–32]

Brak oceny efektywności rozwiązań

Minister, jako Przewodniczący KRBRD i kierujący jej pracami nie zapewnił sporządzenia w 2015 r. sprawozdania okresowego z wdrażania NPBRD zawierającego ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowanego z celami etapowymi Programu. Powyższy obowiązek określono w Rozdziale 10 NPBRD pt. *Zasady wdrażania Programu*. W ocenie NIK sporządzenie tego sprawozdania ewaluacyjnego (jedno z dwóch zaplanowanych w okresie obowiązywania Programu), poza oczywistym obowiązkiem wynikającym z zapisów w NPBRD miało służyć ocenie efektywności stosowanych rozwiązań i podejmowanych działań w celu potwierdzenia ich skuteczności lub inicjowania nowych działań.

Brak tej oceny utrudniał podjęcie skutecznych interwencji odnoszących się do NPBRD i *Programów Realizacyjnych*, zmierzających do osiągnięcia w 2020 r. celu głównego NPBRD, tj. ograniczenia liczby zabitych i ciężko rannych. [str. 33–34]

Brak realizacji zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia oraz w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

W okresie objętym kontrolą, minister nie podejmował działań, które były mu przypisane w punkcie VI.3. NPZ *Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* oraz wynikających z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Na ministrze ciążył m.in. obowiązek podejmowania działań informacyjno-edukacyjnych, prowadzenia i upowszechniania programów profilaktycznych, podejmowania działań zmierzających m.in. do przeciwdziałania powstawaniu i usuwaniu następstw nadużywania alkoholu, wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie spożywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych. [str. 34–37]

Minister nie inicjował również akcji/kampanii społecznych oraz działań edukacyjnych, których celem byłoby uświadomienie społeczeństwa o niebezpieczeństwach wynikających z prowadzenia pojazdów pod wpływem tych substancji. Nie podejmował inicjatywy mającej na celu angażowanie międzyresortowego organu pomocniczego Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego – jakim jest KRBRD[15], do propagowania zachowania trzeźwości wśród prowadzących pojazdy. [str. 47-48]

[15] Pracami KRBRD kieruje minister właściwy do spraw transportu.

Ograniczony zakres danych we wzorze sprawozdań wojewodów

Minister, na mocy art. 122 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących, otrzymywał od wojewodów zbiorcze sprawozdania z wykonywania zadań określonych ustawą (do końca marca każdego roku), jednak sprawozdania te nie pozwalały na prowadzenie przekrojowych analiz dotyczących przyczyn zatrzymania i cofania uprawień do kierowania pojazdami oraz wydawania skierowań na odpowiednie badania i kursy, ponieważ nie zawierały podstaw prawnych wydanych decyzji. Zakres informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu oraz jego wzór określił Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody[16]. W części II wzoru sprawozdania pt. *Zadania wynikające z wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami* ujęto m.in. dane dotyczące jedynie liczby decyzji w sprawach cofnięć i zatrzymań uprawnień do kierowania, skierowań na kursy reedukacyjne, na badania lekarskie oraz na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu – bez wskazywania podstawy ich wydania. [str. 37–38]

Brak reakcji ministra na wnioski w sprawie badania pracowników na zawartość alkoholu

Pomimo że w latach 2017–2020, a także w okresach wcześniejszych[17], organy centralne oraz organizacje zrzeszające podmioty działające na rynku przewozów kolejowych, pasażerskich, komunikacji publicznej występowały do ministra zwracając uwagę na problem braku obowiązku poddania się pracownika prewencyjnemu badaniu wykonywanemu lub zlecanemu przez pracodawców na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu (np. na podstawie losowego typowania do badania), do lipca 2020 r. minister nie podjął żadnych działań zmierzających do uregulowania przedmiotowej kwestii, a także nie przekazał sprawy do ministra właściwego ds. pracy, mimo iż uznał, że regulacje takie powinny być zawarte w ustawie – Kodeks pracy[18]. Zaniechanie to naruszało treść art. 243 i 244 kpa. [str. 49–50]

Brak oceny skuteczności funkcjonowania aktów prawnych

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie bezpośrednio poprzedzającym kontrolę, minister podejmował inicjatywy legislacyjne, których zakres obejmował zagadnienia związane z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu[19]. W okresie objętym kontrolą minister nie dokonywał jednak oceny

---

16 Dz. U. poz. 973.

17 Pisma i wnioski kierowane były do ministra właściwego ds. transportu od 2014 r.

18 Prace na uregulowaniem przedmiotowej kwestii podjęto po 25 czerwca 2020 r., tj. po tragicznym w skutkach wypadku autobusu komunikacji miejskiej w Warszawie. Wtedy, Szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów wskazał ówczesnego Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako właściwego do przygotowania projektu kompleksowej regulacji w tym zakresie, prosząc m.in. ministra właściwego ds. transportu o ścisłą współpracę.

19 Minister właściwy ds. transportu wydał cztery akty wykonawcze do ustawy Prawo o rd, dotyczące stosowania blokad alkoholowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1072, Dz. U. z 2016 r. poz. 1073, Dz. U. z 2016 r. poz. 1074, Dz. U. z 2016 r. poz. 1075), a do ustawy o kierujących rozporządzenie w sprawie kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2250. Akt oczekujący, wejdzie w życie 1 stycznia 2030 r.). Ponadto minister zainicjował prace legislacyjne skutkujące uchwaleniem ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1180), a przed skierowaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. poz. 1517) oraz niektórych innych ustaw – prowadził ten projekt wspólnie z Ministrem Cyfryzacji. W dniu 7 lutego 2020 r. minister właściwy ds. transportu zainicjował prace legislacyjne nad Projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Pozycja w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC18). Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w dalszej części przedmiotowego dokumentu.

skuteczności funkcjonowania aktów normatywnych lub ich części (z własnej inicjatywy lub w wyniku wystąpienia o taką ocenę uprawnionych organów i podmiotów), które odnosiły się do bezpieczeństwa ruchu drogowego w zakresie dotyczących kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i które regulowały sprawy będące we właściwości ministra – tzw. *OSR ex post*[20]. [str. 38–49, 50–55]

Marszałkowie województw

W 2019 r. na terenie pięciu województw[21] (na terenie których prowadzono kontrolę) starostowie wydali ponad 12 tys. decyzji administracyjnych o skierowaniu na badania lekarskie oraz ponad 13 tys. decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu[22]. W latach 2016–2019 skierowano w Polsce na badania lekarskie ok. 217 tys. kierujących, a na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu ok. 235 tys. kierujących.

Kierujący w stanie pod wpływem środków zabronionych stanowili ok. 89,5% adresatów decyzji o skierowaniu na badania lekarskie i odpowiednio decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu – ok. 74,7%. [str. 56–57]

Kontrolą wykonywania badań nie objęto 81% uprawnionych lekarzy

Na 2450 uprawnionych lekarzy, wpisanych do ewidencji prowadzonych w pięciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich, kontrolą wykonywania badań lekarskich, prowadzenia dokumentacji i wydawania orzeczeń osobom skierowanym przez starostów na badania w celu ustalenia braku lub istnienia przeciwskazań do prowadzenia pojazdów, marszałkowie województw w ramach sprawowanego nadzoru objęli jedynie 476 lekarzy (19,4%). Objęcie kontrolą działalności niewielkiej liczby uprawnionych lekarzy uniemożliwiało sprawowanie przez marszałków województw pełnego nadzoru nad wykonywaniem tych badań i wydawaniem orzeczeń w odniesieniu do kierowców, którzy wcześniej np. kierowali pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu. Wykonywanie takiego nadzoru należy, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, do zadań marszałka województwa. [str. 58–59]

Kontrole 42% uprawnionych lekarzy wykazały nieprawidłowe wykonywanie badań lekarskich

W 201 z 476 (42,2%) kontroli uprawnionych lekarzy przeprowadzonych przez marszałków województw stwierdzono nieprawidłowości. Mimo iż w ocenie NIK, w części tych kontroli charakter naruszeń wskazywał na rażące nieprawidłowości (np. brak wymaganych konsultacji lekarskich, nieprawidłowa ocena narządu wzroku lub niedokonanie tej oceny, nieprawidłowa ocena narządu słuchu i równowagi lub niedokonanie tej oceny), jedynie w dziewięciu przypadkach, marszałkowie województw[23], realizując obowiązek określony w art. 80 ust 4 pkt 3 ustawy o kierujących, skreślili lekarzy z prowadzonych przez nich ewidencji uprawnionych lekarzy. [str. 59–60]

[20] O czym mowa w § 152 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

[21] Lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

[22] W celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do kierowania pojazdami.

[23] Marszałek Województwa: Podlaskiego (w jednym przypadku), Lubelskiego (w jednym przypadku) oraz Łódzkiego (w siedmiu przypadkach).

Działalność co trzeciej pracowni psychologicznej bez nadzoru, nieprawidłowości w 39% pracowni

W prowadzonych przez pięć skontrolowanych urzędów marszałkowskich rejestrach przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne wpisanych było 398 przedsiębiorców (w których zatrudnionych było 1218 psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu). Kontrolą wykonywania badań psychologicznych, prowadzenia dokumentacji, wydawania orzeczeń osobom skierowanych przez starostów na badania, a także warunków lokalowych pracowni, marszałkowie województw objęli 267 przedsiębiorców (67,1%). W wyniku kontroli pracowni psychologicznych aż w 104 z nich (39%) stwierdzono nieprawidłowości.

Wpływ na liczbę kontroli realizowanych w ramach sprawowanego przez marszałków województw nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich, badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu oraz wydawaniem orzeczeń mogły mieć ograniczone środki pomimo składanych do wojewodów wniosków uzasadniających zwiększenie kwoty dotacji celowej na realizację tych zadań. Marszałkowie województw otrzymywali rocznie na ten cel do 35 tys. złotych na kontrolę wykonywania badań lekarskich i do 38 tys. złotych na kontrolę badań psychologicznych. [str. 60–61, 68]

Nieprawidłowe wykonywanie badań lekarskich i psychologicznych

Nieprawidłowości stwierdzane podczas kontroli wykonywania badań lekarskich, dotyczyły przebiegu badań, prowadzenia dokumentacji oraz wydawania orzeczeń o braku lub istnieniu przeciwskazań do prowadzenia pojazdu. W przypadku kontroli wykonywania badań psychologicznych oraz prowadzenia pracowni psychologicznych, nieprawidłowości dotyczyły trybu, zakresu i przebiegu badań, warunków lokalowych, prowadzonej dokumentacji oraz zgodności prowadzenia pracowni psychologicznej z wpisem do rejestru przedsiębiorców. [str. 61–63]

Brak kryteriów oceny ustaleń

Marszałkowie województw nie określili jednoznacznych kryteriów oceny ustaleń zawartych w protokołach z kontroli uprawnionych lekarzy i psychologów, które pełniłyby rolę wyznaczników pozwalających dokonać kwalifikacji ustaleń do kategorii *rażących nieprawidłowości* w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań. Brak tych kryteriów sprzyjał dowolności postępowania[24], w tym niepodejmowaniu działań w przypadkach istotnych nieprawidłowości, które powinny skutkować wykreśleniem z ewidencji lub rejestru. W konsekwencji tylko Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wydał decyzję (jedną) o zakazie prowadzenia pracowni psychologicznej i skreśleniu przedsiębiorcy z rejestru, przy czym powodem wydania decyzji była odmowa poddania się kontroli. W odniesieniu do przeprowadzania badań psychologicznych jedynie Marszałek Województwa Lubelskiego skreślił psychologa z ewidencji, przy czym powodem skreślenia był wniosek zainteresowanego o wykreślenie w związku z niespełnieniem przez niego wymagania określonego w art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących[25]. [str. 57–58]

[24] Dowolność postępowania jest jednym z mechanizmów korupcjogennych, powodujących lub podwyższających ryzyko korupcji. Szerzej opisano w podrozdziale 5.2 *Działania marszałków województw (...)*..

[25] Zgodnie z art. 87 ust., 2 pkt 3 ustawy o kierujących uprawnionym psychologiem jest osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

Sposób dokumentowania nie umożliwiał dokonania oceny wykonania zlecenia

O nierzetelnym nadzorze marszałków województw nad kontrolami prowadzonymi przez upoważnionych lekarzy i psychologów świadczy również fakt, że nie wymagano od upoważnionych lekarzy i upoważnionych psychologów dokumentowania wyników kontroli w sposób, który umożliwiłby weryfikację prawidłowości zleconego im zadania, np. w związku z brakiem pełnego opisu stanu faktycznego obejmującego wskazany w ustawie o kierujących zakres kontroli oraz wskazanie wielkości dokumentacji objętej badaniem, potwierdzonej załączonymi do protokołów dowodami. Przeprowadzona przez NIK analiza sporządzanych przez upoważnione osoby protokołów kontroli wykazała, że ich treść nie potwierdzała, czy określone w umowach zadanie było realizowane w sposób rzetelny. [str. 64–65]

Pozostałe istotne ustalenia kontroli

W toku kontroli dokonano również innych istotnych ustaleń, które w ocenie NIK miały wpływ na ocenę sprawowania nadzoru przez marszałków województw. Kontrola wykazała m.in.:

- w jednym urzędzie marszałkowskim[26] odnotowano przypadek wskazujący na występowanie potencjalnego ryzyka korupcji – konfliktu interesów pomiędzy kontrolującym (z upoważnienia marszałka) a kontrolowanym, co mogło mieć wpływ na skuteczność podejmowanych działań nadzorczych nad lekarzami i psychologami – kontrolujący dokonywali kontroli podmiotów, w których sami byli zatrudnieni[27];
- przypadki nieobjęcia nadzorem sposobu przeprowadzania badań kierujących skierowanych na badania przez starostów w związku z prowadzeniem przez te osoby pojazdu pod wpływem środków zabronionych lub spowodowaniem wypadku pod wpływem tych środków – tj. badań przeprowadzanych przez lekarzy zatrudnionych w Wojewódzkich Ośrodkach Medycyny Pracy, którzy jako jedyni na terenie województwa są uprawnieni do orzekania w sprawie tych osób;
- w dwóch urzędach marszałkowskich[28], dokumentacja z kontroli nie zawierała zapisów potwierdzających skontrolowanie realizacji obowiązku przekazywania m.in. starostom przez kontrolowanych lekarzy i psychologów[29] kopii orzeczeń, w których zostały stwierdzone przeciwwskazania zdrowotne lub psychologiczne do kierowania pojazdem – obowiązek określony w art. 79 ust. 8 pkt 2 i odpowiednio art. 84 ust. 5 pkt 2 ustawy o kierujących (obowiązek ten wprowadzono w celu monitorowania przebiegu badań i wydawania orzeczeń)[30];

[26] W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego.

[27] Szerzej opisano w podrozdziale 5.2 *Działania marszałków województw (...)*..

[28] W Urzędach Marszałkowskich Województw: Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

[29] W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego braki w dokumentacji nie dotyczyły protokołów z kontroli pracowni psychologicznych.

[30] W pozostałych skontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono, że kontrole prowadzone przez upoważnione przez marszałków osoby obejmowały sprawdzenie przestrzegania obowiązków związanych z przesyłaniem kopii orzeczeń w przypadkach, w których zostały stwierdzone przeciwskazania zdrowotne lub psychologiczne do kierowania pojazdem. Ustalono, że na łącznie 130 kontroli, nieprzesyłanie orzeczeń upoważnieni lekarze i psycholodzy stwierdzili w 44 przypadkach (33,9%).

– w czterech urzędach marszałkowskich[31] nie przedstawiono dowodów potwierdzających zainteresowanie sposobem organizacji kursów reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, w tym zgodności realizacji programów z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub psychologiczne w zakresie psychologii transportu[32], a ponadto spełnianiem przez osoby prowadzące takie kursy wymogu posiadania odpowiedniej specjalistycznej wiedzy w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. [str. 67–73]

Brak dostępu do Centralnej Ewidencji Kierowców

Do zakończenia kontroli, na poziomie urzędów marszałkowskich, nie został wdrożony system informatyczny CEK, co miało wpływ na nieskuteczność sprawowanego przez marszałków nadzoru[33].

W ocenie NIK, możliwość pozyskiwania przez marszałków województw informacji z CEK o orzeczeniach, w szczególności psychologicznych w zakresie psychologii transportu, wydanych kierującym, którzy zostali powtórnie zatrzymani pod wpływem środków zabronionych, mogłaby przyczynić się do uszczelnienia systemu badań. W związku z dużą liczbą lekarzy i psychologów objętych nadzorem i ograniczonymi środkami na przeprowadzanie kontroli, funkcjonalności CEK pozwoliłyby trafniej typować do kontroli lekarzy i psychologów. [str. 66–67]

Brak kompleksowego uregulowania dotyczącego wykonywania zawodu psychologa

Marszałkowie województw, podczas rozpatrywania wniosku o wpis do ewidencji uprawnionych psychologów (wykonujących badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu), nie mogli realizować obowiązku sprawdzenia, czy w stosunku do wnioskodawcy (psychologa) nie zachodzą przesłanki do odmowy wpisu do tej ewidencji. Przykładowo marszałkowie województw dokonywali wpisu do ewidencji bez sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 87 ust 3 pkt 4 lit. d) ustawy o kierujących, tj. czy osoba ubiegająca się o wpis do ewidencji nie została pozbawiona prawa wykonywania zawodu psychologa prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, o której mowa w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Wynika to z faktu, że do dnia zakończenia kontroli nie powołano komisji dyscyplinarnych.

Od 1 stycznia 2006 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (dalej: ustawa o psychologach)[34], pomimo upływu 15 lat, ustawa w praktyce nie funkcjonuje. Nie uchwalono od tego czasu przepisów wykonawczych, nie został skutecznie powołany żaden z organów samorządu

[31] W Urzędzie Marszałkowskim Województw: Podlaskiego, Świętokrzyskiego, Łódzkiego i Warmińsko-Mazurskiego.

[32] Dz. U. z 2019 r. poz. 140, ze zm.

[33] Żaden ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie współpracował z administratorem CEK. W trakcie kilkuletnich prac nad projektem urzędy marszałkowskie brały udział w testowaniu tego systemu.

[34] Dz. U. z 2019 r. poz. 1026.

zawodowego psychologów określonych w art. 32 ustawy, a w szczególności Krajowa i Regionalne Komisje Dyscyplinarne oraz Krajowy i Regionalni Rzecznicy Odpowiedzialności Zawodowej. Nie powołano również żadnej jednostki organizacyjnej samorządu psychologów (art. 30 ustawy), tj. Krajowej Izby Psychologów, oraz ani jednej Regionalnej Izby Psychologów. Ponieważ prawo wykonywania zawodu psychologa, stosownie do art. 7 ustawy powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę psychologów Regionalnej Izby Psychologów, w związku z tym żaden psycholog w Polsce nie może formalnie wykonywać swoich obowiązków. Psychologowie ci również nie mają swojego kodeksu etycznego, nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych i nie ma możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy. [str. 73–74]

Komendanci powiatowi/miejscy Policji

Co 160. kierujący pod wpływem środków zabronionych

Działania funkcjonariuszy dziesięciu jednostek Policji skontrolowanych w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem środków zabronionych przyczyniły się do ujawnienia w latach 2017–2020 (do 30 września) 12 562 przypadków prowadzenia pojazdu pod wpływem tych środków, co oznacza że co 160. kierujący, poddany kontroli był w stanie zagrażającym bezpieczeństwu ruchu drogowego[35]. Wśród zatrzymanych, 79,1% stanowiły osoby w stanie nietrzeźwości. Tj. u których zawartość alkoholu we krwi przekraczała 0,5‰[36]. [str. 77–80]

Wyposażenie komend Policji w urządzenia pomiarowe

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. wydziały ruchu drogowego skontrolowanych komend posiadały do badań na zawartość alkoholu: 138 alkomatów do badań przesiewowych oraz 106 alkomatów do badań dowodowych. Ponadto dysponowano jedynie 11 urządzeniami do przeprowadzania testów na obecność środków odurzających. [str. 80]

Brak okresowej kalibracji alkomatów

W dziewięciu z dziesięciu skontrolowanych komend wystąpiły nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia wymaganej okresowej kalibracji 80 urządzeń (53,3%) do przeprowadzania badań przesiewowych na zawartość alkoholu. W siedmiu komendach Policji podczas kontroli kierujących używano urządzeń, które nie zostały poddane tej kalibracji. Jako przyczynę braku kalibracji urządzeń pomiarowych wskazywano ograniczenia budżetowe w serwisowaniu sprzętu, wprowadzone przez komendy wojewódzkie Policji.

Brak obowiązkowych okresowych kalibracji wykorzystywanych przez funkcjonariuszy Policji urządzeń stwarzał ryzyko, że wyniki pomiarów nie były wiarygodne, tzn. nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy przekroczone zostały, określone w przepisach, dopuszczalne limity zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu. [str. 80–82]

Utrata gwarancji

W sześciu komendach Policji, wskutek nieprzeprowadzenia odpłatnej kalibracji sensora w terminach określonych w kartach gwarancyjnych, doprowadzono do utraty gwarancji łącznie 20 urządzeń pomiarowych, co było działaniem nierzetelnym. [str. 82]

[35] Kontroli poddano łącznie 2003,7 tys. kierujących.

[36] Ujawniono 9934 przypadki kierujących znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka działającego podobnie do alkoholu oraz 2628 kierujących w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka.

Nie wykonanie wzorcowania alkomatów dowodowych

W połowie kontrolowanych komend nie wykonano, koniecznej dla kwalifikacji czynu, czynności wzorcowania[37] 14 urządzeń pomiarowych służących do prawidłowego udokumentowania stopnia zawartości alkoholu u kierującego (alkomaty do badań dowodowych). Niewykonanie wzorcowania tych urządzeń skutkowało brakiem możliwości rzetelnej interpretacji wyniku pomiaru ze względu na brak dokładnej informacji na temat błędów wskazań oraz brak możliwości uwzględnienia niepewności pomiaru. Zaniechanie wykonania powyższego sprawdzenia nie pozwało jednoznacznie rozstrzygnąć, czy badana osoba popełniła wykroczenie czy przestępstwo (w przypadku wyników na pograniczu limitów określonych przepisami prawa) i jaki był prawdziwy wynik pomiaru.

W trzech komendach Policji, pomimo że zgodnie z zarządzeniem w sprawie pełnienia służby na drogach badanie stanu trzeźwości uczestnika wypadku drogowego (§ 36) lub osoby, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że kierowała pojazdem (§ 38), przeprowadza się analizatorem wydechu posiadającym aktualne świadectwo wzorcowania, wykonano 26 badań trzeźwości kierujących pojazdami w okresie gdy urządzenia te nie zostały poddane wzorcowaniu. [str. 82–84]

Ponad 1000-krotnie mniej kontroli na zawartość środków odurzających

Na uwagę zasługuje niska liczba kierujących poddanych badaniu na zawartość środka działającego podobnie do alkoholu. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze 10 skontrolowanych komend badaniu na zawartość alkoholu poddali 2002,2 tys. kierujących, podczas gdy badaniu na obecność niedozwolonych środków odurzających poddano jedynie 1,5 tys. kierujących.

Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy do prowadzenia pojazdu pod wpływem narkotyków co najmniej raz w okresie ostatnich 12 miesięcy przyznaje się co 10 polski kierowca[38]. W ramach badań przeprowadzonych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, 1,1% biorących udział w badaniu przyznało, że w ostatnich 30 dniach prowadziło pojazd pod wpływem narkotyków. [str. 75–76, 86–88]

Niedostateczne przygotowanie policjantów podczas szkoleń

Policjanci realizujący czynności w ramach kontroli ruchu drogowego w skontrolowanych komendach Policji nie byli właściwie przygotowani do realizacji zadań wymagających umiejętności specjalistycznych, w szczególności oceny, czy kierujący znajduje się pod wpływem środków odurzających.

Według stanu na 30 września 2020 r., 186 (40,3%) na 461 funkcjonariuszy zatrudnionych w pionie ruchu drogowego skontrolowanych komend Policji nie ukończyło kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego

[37] Wzorcowanie polega na sprawdzeniu w certyfikowanym laboratorium lub Urzędzie Miar i Wag, czy odczyty alkomatu mieszczą się w granicach błędu dla poszczególnych stężeń alkoholu. Dla właściwego zinterpretowania wyniku pomiaru dowodowym analizatorem wydechu ważne jest poznanie nie tylko samego wyniku pomiaru, ale także błędu (poprawki) pomiaru oraz niepewności rozszerzonej wyznaczenia tego błędu. Podane w świadectwie wzorcowania, wystawionym na dowód wykonania wzorcowania, dokładne wyniki wzorcowania wraz z niepewnością pomiaru pozwalają na wyznaczenie błędu analizatora. Jest to bardzo istotne, szczególnie w praktyce sądowej, w sytuacji, gdy wynik pomiaru wynosi dokładnie tyle, ile stanowią granice określające *stan po użyciu alkoholu* i *stan nietrzeźwości*.

[38] Raport Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu z 2017 r.

część szczególna[39]. W ramach tego kursu, trwającego 272 godziny lekcyjne, w zakresie realizacji tematu nr 4 pt. *Pełnienie służby na drogach*, zagadnienie nr 3 – *Badanie zawartości alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu w organizmie człowieka*, przewidziano jedynie 3 godziny zajęć (w formie wykładu, pogadanki, pokazu i ćwiczeń, podczas których powinny być omówione: podstawy prawne i faktyczne przeprowadzania badań na zawartość alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu w organizmie człowieka; metody przeprowadzania badań; zasady obowiązujące przy pobieraniu krwi i moczu oraz sposoby dokumentowania tych czynności. [str. 88–89]

Niewydolny system szkoleń

Podkreślić należy, że poziom wyszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego uzależniony był od ustalanych przez KGP limitów szkoleń.

W latach 2017–2020 skontrolowane komendy wystąpiły o skierowanie 222 policjantów (85,1%) na szkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego – część szczególna, natomiast KGP przyznała w tym okresie 163 miejsca (73,4%). [str. 90]

Spadek zatrudnienia w WRD

Na organizację służby w WRD oraz wykonywanie przez policję zadań w zakresie ruchu drogowego związanych z eliminowaniem kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu wpływ mogły mieć problemy kadrowe. W okresie objętym kontrolą w ośmiu komendach stwierdzono spadek zatrudnienia w grupie funkcjonariuszy kierowanych do przeprowadzania kontroli na drogach. Najwięcej policjantów zrezygnowało z pracy w WRD w 2018 r. W jednej z komend nawet 11,9% stanu osobowego. [str. 79–80, 84, 91]

Pozostałe ustalenia kontroli

Kontrola wykazała ponadto inne nieprawidłowości mające wpływ na skuteczność działań, w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu, tj.:

- nierzetelne wprowadzanie do KSIP adnotacji o zatrzymaniu prawa jazdy;
- nierzetelne wykazywanie w SESPol informacji o liczbie kierujących poddanych badaniu na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- nieterminowe przekazywanie zatrzymanych praw jazdy właściwym organom, tj. według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy, prokuratorowi lub staroście;
- nieterminowe rejestrowanie zgłoszonych zdarzeń drogowych (wypadków i kolizji) w SEWiK;
- nierzetelną rejestrację zdarzeń w SEWiK – np. nie rejestrowano wyniku badania poziomu alkoholu w organizmie kierowcy biorącego udział w zdarzeniu ze skutkiem śmiertelnym;

[39] Zagadnienia związane z przeprowadzaniem badań na zawartość alkoholu oraz innych substancji działających podobnie do alkoholu, w tym narkotyków przewidziane są w programie szkolenia zawodowego podstawowego – na początku służby, a następnie w trakcie służby w ramach kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego część szczególna.

– nierzetelne wypełnianie kart zdarzenia drogowego – stwierdzono braki dotyczące m.in. poziomu alkoholu, nazwy jednostki oraz powiatu, uczestników zdarzenia. [str. 95–103]

Starostowie

Nieprawidłowe wydawanie decyzji

Nie podejmowano niezwłocznych działań mających na celu wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy pomimo występowania ku temu podstaw prawnych określonych w art. 102 ust. 1 ustawy o kierujących. [str. 105]

Nieprawidłowości przy kierowaniu na badania lekarskie i psychologiczne, kursy oraz podczas wydawania decyzji w sprawie zatrzymania p.j.

W czterech starostwach stwierdzono nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowcy na badanie lekarskie, psychologiczne lub kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Dotyczyło to osób, które kierowały pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu lub gdy kierując pojazdem spowodowały wypadek drogowy, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń. Nieprawidłowości te polegały na wydawaniu decyzji z naruszeniem zasady niezwłocznego załatwiania spraw, wynikającej z art. 35 § 1 i 2 kpa, skierowania kierujących mających orzeczony dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów na kurs reedukacyjny (wydane decyzje w stosunku do osób, które nie były kierowcami w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 2 pkt 21 Prawa o rd), czy też niewydaniu decyzji administracyjnej o skierowaniu na kurs reedukacyjny (co było niezgodne z art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami).

W siedmiu starostwach, pomimo nieprzedstawienia w wymaganym terminie przez skierowane na badania osoby orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdami lub zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, w ogóle nie wydawano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, co było niezgodne z art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 ustawy o kierujących. [str. 104–105]

Nieprawidłowa weryfikacja wniosków o wymianę p.j. wydanych za granicą na polskie p.j.

W przypadkach wniosków o wymianę praw jazdy wydanych za granicą na polskie prawo jazdy, w jednym z dziesięciu starostw wystąpiły nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych w celu uniemożliwienia wydania ww. dokumentów osobom, wobec których zachodziły negatywne przesłanki wskazane w art. 12 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami. W starostwie tym, w co czwartym postępowaniu o wydanie prawa jazdy lub jego wtórnika[40] nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2a i 2b ustawy o kierujących pojazdami, tj. nie zwrócono się w drodze teletransmisji przy użyciu Europejskiego Systemu Informacyjnego o Pojazdach i Prawach Jazdy o potwierdzenie, że osoba ubiegająca się o uprawnienia nie posiada prawa jazdy wydanego w jednym z tych państw, ani nie rozpoczęła procedury wymiany prawa jazdy na krajowe prawo jazdy lub procedury wydania wtórnika polskiego krajowego prawa jazdy. [str. 109]

[40] W 10. na 40 objętych badaniem NIK.

Niewydanie decyzji bądź przewlekłe postępowania w sprawie cofnięcia uprawnień

W pięciu starostwach stwierdzono przypadki niewydania decyzji lub nierzetelnego wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Postępowania w sprawie wydania tych decyzji prowadzone były w sposób przewlekły, w skrajnych przypadkach decyzje wydano po 434 dniach od wpływu do starostwa prawomocnego wyroku. [str. 106–107]

Wydawanie decyzji w związku z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami uzależnione było od czasu w jakim sąd przesyłał do starostwa (tradycyjną pocztą) informacje o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu w związku z popełnieniem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Ustalono, że czas pomiędzy datą wyroku, a datą wpływu do starostwa odpisu wyroku wynosił od kilkunastu dni do nawet 458 dni. Zwłoka w przesyłaniu wyroków, w przypadkach orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów na krótki okres, uniemożliwiała wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień kierującemu, co w konsekwencji skutkowało obowiązkiem wydania zatrzymanego prawa jazdy. Z analizy prowadzonych w starostwach postępowań wynika, że od daty zdarzenia do daty wpływu wyroku do urzędów upływało nawet 559 dni. [str. 107–111]

Opóźnienia we wdrożeniu rozwiązań umożliwiających bezpośredni dostęp do CEK

Zmiany wprowadzone ustawą o kierujących (1 stycznia 2013 r.) regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej, a administratorem systemu informatycznego CEK miały m.in. na celu umożliwienie prowadzenia monitoringu kierowcy, z uwzględnieniem m.in. danych dotyczących naruszenia przez niego przepisów. Jednak wystąpiły znaczne opóźnienia we wdrażaniu CEK i możliwości korzystania z jego zasobów. Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono w pełni funkcjonalności CEK, co ma bezpośrednie przełożenie na sprawność i efektywność działań starostów.

Z ww. przyczyn żadne ze skontrolowanych starostw nie miało możliwości współpracy z administratorem CEK, a dostęp do CEK odbywał się w ograniczonym zakresie wyłącznie poprzez system informatyczny *SI Kierowca*. Stwierdzono, że w starostwach korzystano z informacji zgromadzonych w lokalnych ewidencjach kierowców obsługiwanych w systemie CEPiK, tj. jedynie danych wprowadzonych przez te urzędy. [str. 111–115]

Brak właściwego w starostwach nadzoru nad pracownikami

Do zasadniczych przyczyn opisanych nieprawidłowości w dziesięciu kontrolowanych starostwach należał niedostateczny nadzór merytoryczny nad pracownikami, brak odpowiednich procedur postępowania, a także niezapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-kadrowych, pozwalających na niezwłoczne wydawanie decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowców, którzy zostali zatrzymani lub spowodowali wypadek pod wpływem alkoholu lub innych środków zabronionych, na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. [str. 120–122]

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do poszczególnych adresatów o:

Do Ministra Rozwoju Pracy i Technologii

1. **Niezwłoczne podjęcie działań mających na celu wdrożenie obowiązujących regulacji dotyczących wykonywania zawodu psychologa określonych w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów – Dz. U. z 2019 r. poz. 1026.**
   Ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów obowiązuje już 15 lat (weszła w życie w dniu 1 stycznia 2006 r.) i do czasu zakończenia kontroli NIK nie powołano określonych w art. 30 ustawy jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego psychologów, tj. Krajowej Izby Psychologów oraz Regionalnych Izb Psychologów. Nie funkcjonują również organy samorządu tej grupy zawodowej określone w art. 32 ustawy, w szczególności Krajowa i Regionalne Komisje Dyscyplinarne oraz Krajowy i Regionalni Rzecznicy Odpowiedzialności Zawodowej. Nie został również wprowadzony w życie kodeks etyki psychologa. W tym stanie rzeczy brak organów, które zapewniałyby przede wszystkim dbałość o przestrzeganie standardów wykonywania zawodu psychologa i nadzór nad przestrzeganiem zasad etyki zawodowej psychologa. Kwestie te są niezwykle istotne, gdyż osoby świadczące usługi psychologiczne, orzekające także w sprawach będących przedmiotem niniejszej kontroli, nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych i nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy. Ponieważ nie powołano komisji dyscyplinarnych marszałkowie województw, rozpatrując wnioski o wpis do ewidencji uprawnionych psychologów (wykonujących badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu), dokonują wpisu bez sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 87 ust. 3 pkt 4 lit. d) ustawy o kierujących, dotyczące odmowy wpisu do tej ewidencji.

2. **Kontynuowanie podjętej inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do wdrożenia rozwiązań prawnych mających na celu uregulowanie obowiązku pracownika do poddania się badaniom profilaktycznym przeprowadzanym lub zlecanym przez pracodawców w zakresie kontroli trzeźwości pracowników, a także kontroli na obecność środków działających podobnie do alkoholu w ich organizmach.**
   Nowe regulacje powinny uwzględniać możliwość prowadzenia prewencyjnej kontroli pracowników na obecność alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu. Ponadto powinny dawać podstawę do niedopuszczenia przez pracodawcę do wykonywania pracy przez pracownika, wobec którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawił się do pracy w stanie po użyciu alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu albo spożywał alkohol lub zażywał takie środki w czasie pracy. Obowiązek niedopuszczenia do wykonywania pracy powinien również zachodzić wobec pracownika, u którego przeprowadzona przez pracodawcę kontrola trzeźwości lub kontrola na obecność środków działających podobnie do alkoholu wykaże obecność w organizmie alkoholu lub ww. środków. W wykazie prac legislacyjnych

i programowych Rady Ministrów opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (numer z wykazu: UD211).

Do Ministra Infrastruktury

3. **Podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu wdrożenie rozwiązań prawnych określających obowiązek objęcia przez marszałków województw, w określonych odstępach czasu, nadzorem wszystkich uprawnionych lekarzy i psychologów wydających orzeczenia osobom skierowanym przez starostów na badania lekarskie i badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu w związku ze stwierdzeniem kierowania przez te osoby pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, bądź kierując pojazdem spowodowały wypadek drogowy, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń.**
   W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla poprawy skuteczności nadzoru marszałków województw oraz w celu zapewnienia wysokiej jakości badań, co w konsekwencji pozytywnie wpłynie na podniesienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przepisy prawa powinny określać częstotliwość kontroli działalności ww. lekarzy i psychologów. Badania osób, które kierowały pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu lub spowodowały wypadek pod wpływem tych środków są przeprowadzane wyłącznie w Wojewódzkich Ośrodkach Medycyny Pracy.

4. **Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do rozszerzenia zakresu danych określonych w Załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody (Dz. U. z 2018 r. poz. 973) określającym zakres informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody oraz wzór zbiorczego sprawozdania wojewody, w części II pt. *Zadania wynikające z wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami,* o dane dotyczące przypadków zatrzymania praw jazdy i cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami wskutek spowodowania wypadku lub kolizji drogowej pod wpływem alkoholu lub innego środka działającego podobnie do alkoholu.**
   W części II sprawozdania ujęte są m.in. dane dotyczące liczby wydanych praw jazdy, cofnięć i zatrzymań tych dokumentów, skierowań na kursy reedukacyjne, na badania lekarskie i na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jednakże zakres tych danych nie pozwala na prowadzenie przekrojowych analiz dotyczących przyczyn zatrzymania i cofania uprawień do kierowania pojazdami, wydawania skierowań na badania lekarskie, badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu i kursy reedukacyjne, a także przyczyn cofania uprawnień.
   W szczególności dane te nie dają podstaw do całościowej analizy zjawiska udziału w ruchu drogowym osób po spożyciu alkoholu lub środków zabronionych. Tym samym sprawozdania te nie mogą stanowić narzędzia prawidłowej oceny efektywności stosowanych rozwiązań i podej-

mowanych działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa i eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających.

Do Komendanta Głównego Policji

5. **Pilne objęcie funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego wykonujących czynności kontrolne na drogach specjalistycznymi szkoleniami z zakresu wykrywania środków działających podobnie do alkoholu.**
6. **Zintensyfikowanie kontroli na obecność środków działających podobnie do alkoholu w organizmach osób kierujących pojazdami.**
7. **Zapewnienie przeprowadzania wymaganych okresowych wzorcowań i kalibracji urządzeń pomiarowych, przeznaczonych do przeprowadzania badania na zawartość alkoholu oraz na zawartość innych środków działających podobnie do alkoholu.**
8. **Zaopatrzenie jednostek Policji w sprzęt pomiarowy w liczbie adekwatnej do potrzeb związanych z wykrywaniem środków działających podobnie do alkoholu.**

Ponadto NIK dostrzega potrzebę:

9. **podjęcia przez Ministra Infrastruktury jako Przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego działań zmierzających do:**
   a) **ujednolicenia zakresu danych w rocznych sprawozdaniach tego organu odnoszących się do *Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i działań podejmowanych w tym zakresie,* w taki sposób by możliwe było ich porównanie i analiza trendów w kolejnych latach.**
      Dane takie wykazywane są w corocznych sprawozdaniach pt. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i działania podejmowane w tym zakresie* opracowywanych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W sprawozdaniu za 2017 r. nie wykazywano ogólnej liczby wypadków i ich skutków spowodowanych przez kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu, podczas gdy sprawozdania za 2016, 2018 i 2019 rok zawierały takie dane. Sprawozdania te nie mogły stanowić narzędzia do całościowej analizy zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu z uwagi na niejednolitość wykazywanych w nich danych;
   b) **prowadzenia edukacji publicznej na temat wpływu alkoholu na organizm i ryzyka wystąpienia szkód na skutek kierowania pojazdami pod jego wpływem w celu podniesienia świadomości prawnej obywateli.**
      Prewencyjny charakter orzekanych kar, jak i kontrole realizowane przez organy kontroli ruchu drogowego mają znacznie mniejszą skalę i możliwość oddziaływania niż kontrola społeczna przez otoczenie kierowców. O dużym stopniu społecznego przyzwolenia świadczy nadal duża liczba przestępstw komunikacyjnych popełnianych w stanie nietrzeźwości. Zmianę tego nastawienia mogą spo-

wodować kampanie społeczne, w tym wskazujące na skutki prawne kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu oraz związane z brakiem reakcji otoczenia wobec osób mających zamiar kierować pojazdem będąc pod wpływem tych środków.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania Ministra w zakresie eliminacji z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu

Działania nie wpłynęły na ograniczenie w ruchu drogowym kierujących pod wpływem środków zabronionych

Podejmowane przez ministra właściwego do spraw transportu (dalej: ministra) działania w latach 2017–2020 (do 30 czerwca) nie przyczyniły się do ograniczenia w ruchu drogowym liczby kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i tym samym nie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w tym zakresie.

Sprawy brd, w tym w szczególności udziału w ruchu drogowym kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających i wpływu tego zjawiska na stan brd, ujęte są, na różnym poziomie ogólności, w szeregu dokumentach rządowych o charakterze strategicznym – programowym. Politykę państwa wobec problemu kierowania pod wpływem alkoholu lub środków odurzających określają w szczególności *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020*[41] (dalej: NPBRD) oraz *Narodowy Program Zdrowia* (dalej NPZ), którego elementem jest m.in. *Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* (dalej: KPPiRPA).

Cele NPBRD

Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego[42] w dniu 20 czerwca 2013 r. został przyjęty przez KRBRD[43]. Jako dwa główne cele *Programu* określono ograniczenie do 2020 r. liczby zabitych o co najmniej 50% (t.j. nie więcej niż 2000 osób – względem 2010 r.) oraz liczby ciężko rannych w wyniku wypadku drogowego o co najmniej 40% (t.j. nie więcej niż 6900 osób względem 2010 r.). Określoną w NPBRD strukturę interwencji oparto na pięciu filarach. W filarze *bezpieczny człowiek* wskazano, że okolicznościami sprzyjającymi wysokiemu ryzyku niebezpiecznych zachowań kierujących pojazdami jest. m.in. kierowanie pojazdami po spożyciu alkoholu i innych środków odurzających. Jako priorytet i kierunek działań w tym filarze wskazano *Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego* oraz *Ochrona uczestników ruchu drogowego*. W ramach pierwszego priorytetu podejmowane działania miały dotyczyć m.in. usprawnienia systemu nadzoru nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego pod kątem poczucia powszechności kontroli i nieuchronności kary (w ramach nadzoru zwrócenie szczególnej uwagi na np. jazdę pod wpływem alkoholu). Jednym z dwóch warunków powodzenia realizacji działań związanych z bezpieczeństwem uczestników ruchu drogowego wskazano działania legislacyjne – takie jak nowelizacja aktów prawnych dotyczących ochrony uczestników ruchu drogowego, w tym ograniczenie uczestnictwa w ruchu drogowym osób pod wpływem alkoholu.

---

41 NPBRD został przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dn. 20.06.2013 r. NPBRD i jego struktura opiera się na pięciu filarach.

42 W *Programie* wskazano, że w odniesieniu do zapisów rozdziału 2 *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.), NPBRD i jego struktura opiera się na pięciu filarach, w tym na bezpiecznym zachowaniu uczestników ruchu (bezpieczny człowiek).*

43 KRBRD – międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach brd, działający przy ministrze właściwym do spraw transportu i pod jego przewodnictwem. Sekretariat KRBRD działa jako komórka organizacyjna Ministerstwa Infrastruktury.

W drugim z filarów, tj. *bezpieczny pojazd*, ustalone czynniki zagrożenia nie odnosiły się do zagadnień objętych przedmiotową kontrolą. Jednakże, jako jeden z dwóch priorytetów działań określono *Doskonalenie systemów bezpieczeństwa w pojazdach.* W ramach tego priorytetu, jednym z kierunków działań była *Inżyniera*, odnosząca się do wprowadzenia dla kierowców zawodowych obowiązku stosowania urządzeń blokujących rozruch samochodu w przypadku, gdy poziom alkoholu w wydychanym powietrzu przekracza dopuszczalny limit.

Brak wskazania w NPBRD konkretnych działań do osiągnięcia celów

W NPBRD nie wskazywano konkretnych działań zmierzających do osiągniecia celów głównych i etapowych Programu, a jedynie ich kierunki. Narzędziem realizacyjnym NPBRD, wskazującym konkretne działania, których realizacja miała zmierzać do osiągnięcia zakładanych w NPBRD celów, były tzw. *Programy Realizacyjne* do NPBRD[44].

W kolejnych *Programach Realizacyjnych* (obowiązujących w okresie objętym kontrolą), jako priorytety przyjęto ochronę pieszych i zarządzanie prędkością, a wskazane w nich działania w żaden sposób nie odnosiły się do problematyki związanej z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Priorytety te powtarzano w kolejnych Programach Realizacyjnych. Tym samym nie określono i nie osiągnięto żadnych wskaźników odnoszących się do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez eliminację z ruchu kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

W ocenie NIK, niedostosowanie prędkości do warunków jazdy niejednokrotnie nie jest samoistną przyczyną wypadków. Potwierdzają to statystyki Komendy Głównej Policji[45], z których wynika, że w latach 2017–2020 w 6528 wypadkach spowodowanych przez kierujących pod wpływem alkoholu, w ponad połowie (52,2%) jako główną przyczynę wskazano niedostosowanie prędkości do warunków jazdy.

Tym samym ustalanie w Programach Realizacyjnych działań zmierzających do ograniczenia liczby kierujących pod wpływem alkoholu mogłoby mieć również wpływ na zmniejszenie liczby wypadków, których jako przyczynę wskazano niedostosowanie prędkości do warunków jazdy.

Coroczny % wzrost udziału wypadków, zabitych i rannych powodowanych przez kierujących pod wpływem środków zabronionych

Zwraca uwagę coroczny, od 2015 r., wzrost udziału procentowego wypadków spowodowanych przez kierujących będących pod działaniem alkoholu do ogólnej liczby wypadków z winy kierujących pojazdami[46]. W 2015 r. stanowił 5,8%, a w 2020 r. już 7,9%.

Należy mieć przy tym na uwadze, że w latach 2017–2020 kierujący pojazdami pod wpływem alkoholu spowodowali 6528 wypadków (około 6,3% ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami), w których zginęło 809 osób, a 7763 zostało rannych. Od 2016 r. odnotowano istotny wzrost udziału procentowego liczby zabitych w wypadkach

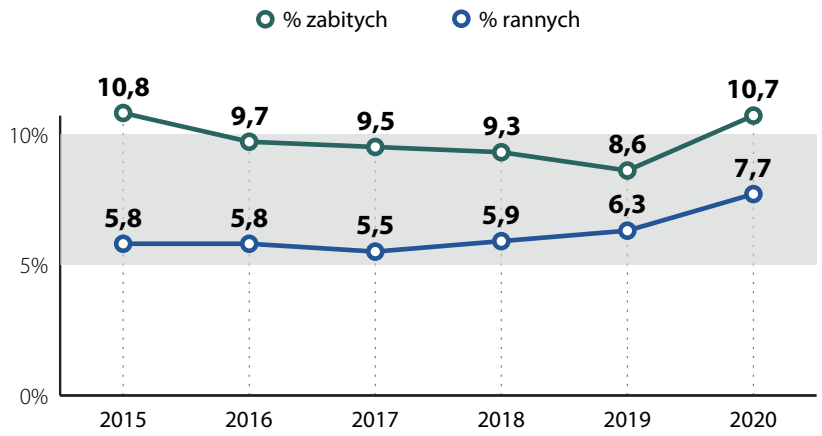
[44] Przyjęto (według stanu na dzień zakończenia kontroli) *Programy Realizacyjne* na rok 2013, na lata 2014–2015, 2015–2016, 2018–2019 oraz na rok 2020.

[45] Coroczne Raporty KGP Biura Ruchu Drogowego pt. *Wypadki drogowe w Polsce.*

[46] W latach 2015–2020 kolejno: 5,8%, 5,8%, 5,7%, 5,9%, 6,2% i 7,9%.

spowodowanych przez kierujących będących pod działaniem alkoholu w stosunku do liczby zabitych w wypadkach spowodowanych przez kierujących pojazdami (z 9,7% w 2016 r. do 10,7% w 2020 r.). Wzrosty odnotowano również w udziale procentowym rannych z 5,8% w 2016 r. do 7,7% w 2020 r.

Infografika nr 2
Skutki wypadków spowodowanych przez kierujących będących pod działaniem alkoholu (w odniesieniu do skutków wypadków z winy kierujących pojazdami)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie corocznych Raportów KGP.

Powyższe dane wskazują, że wciąż duża liczba kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu oraz liczba i skutki wypadków drogowych powodowanych przez tych kierujących przyczyniają się do niezadowalającego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz są jedną z przyczyn nieosiągnięcia celów zakładanych z NPBRD.

Brak analiz i działań zaradczych

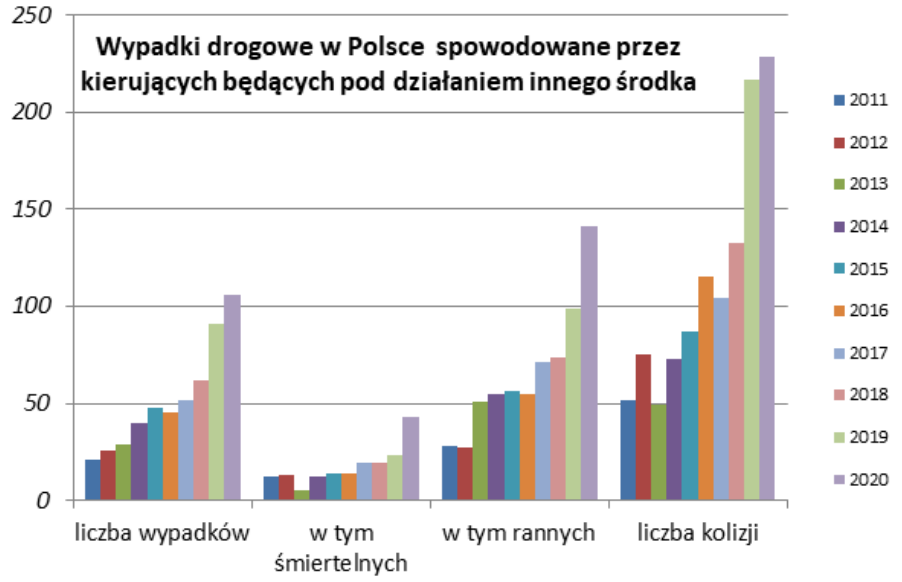
Analizy zjawiska udziału w ruchu drogowym osób pod wpływem alkoholu lub środków odurzających były ograniczone do analizy danych z policyjnej bazy SEWiK oraz publikowania statystyk takich zdarzeń w corocznym sprawozdaniu *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz działania realizowane w tym zakresie*. Przeprowadzona analiza tych sprawozdań wykazała, że nie zawierały one diagnozy w zakresie przyczyn wzrostów i spadków poszczególnych wskaźników dotyczących np. kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. W sprawozdaniach wskazywano dane dotyczące liczby wypadków i ich skutków, z informacją o ewentualnych spadkach lub wzrostach w stosunku do roku poprzedniego, jednak nie podawano przyczyn tych zmian. Sprawozdania nie zawierały pełnych danych statystycznych. Na przykład w sprawozdaniu za 2017 r. nie wykazywano ogólnej liczby wypadków i ich skutków spowodowanych przez kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu. Tym samym sprawozdania te nie mogły stanowić narzędzia do rzetelnej analizy zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu z uwagi na niejednolitość wykazywanych w nich danych. NIK podkreśla również, że w corocznych sprawozdaniach nie wskazywano rekomendacji na kolejne lata w odniesieniu do działań wobec kierujących pojazdami

pod wpływem środków niedozwolonych. W okresie objętym kontrolą działań takich nie planowano również w Programach Realizacyjnych do NPBRD.

Minister, mimo ponad dwukrotnego wzrostu od 2017 r. udziału procentowego kierujących pojazdami znajdujących się pod wpływem alkoholu w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli na zawartość tego środka[47], a także ponad dwukrotnego w tym czasie wzrostu liczby wypadków drogowych oraz ich skutków spowodowanych przez kierujących znajdujących się pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu, w okresie objętym kontrolą NIK, nie diagnozował możliwych przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia w kolejnych latach twego wzrostowego trendu.

Wykres nr 2
Wypadki spowodowane przez kierujących będących pod wpływem środków odurzających

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
liczba wypadków	21	26	29	40	48	45	52	62	91	106
w tym śmiertelnych	12	13	5	12	14	14	19	19	23	43
w tym rannych	28	27	51	55	56	55	71	74	99	141
liczba kolizji	52	75	49	73	87	115	104	133	217	229



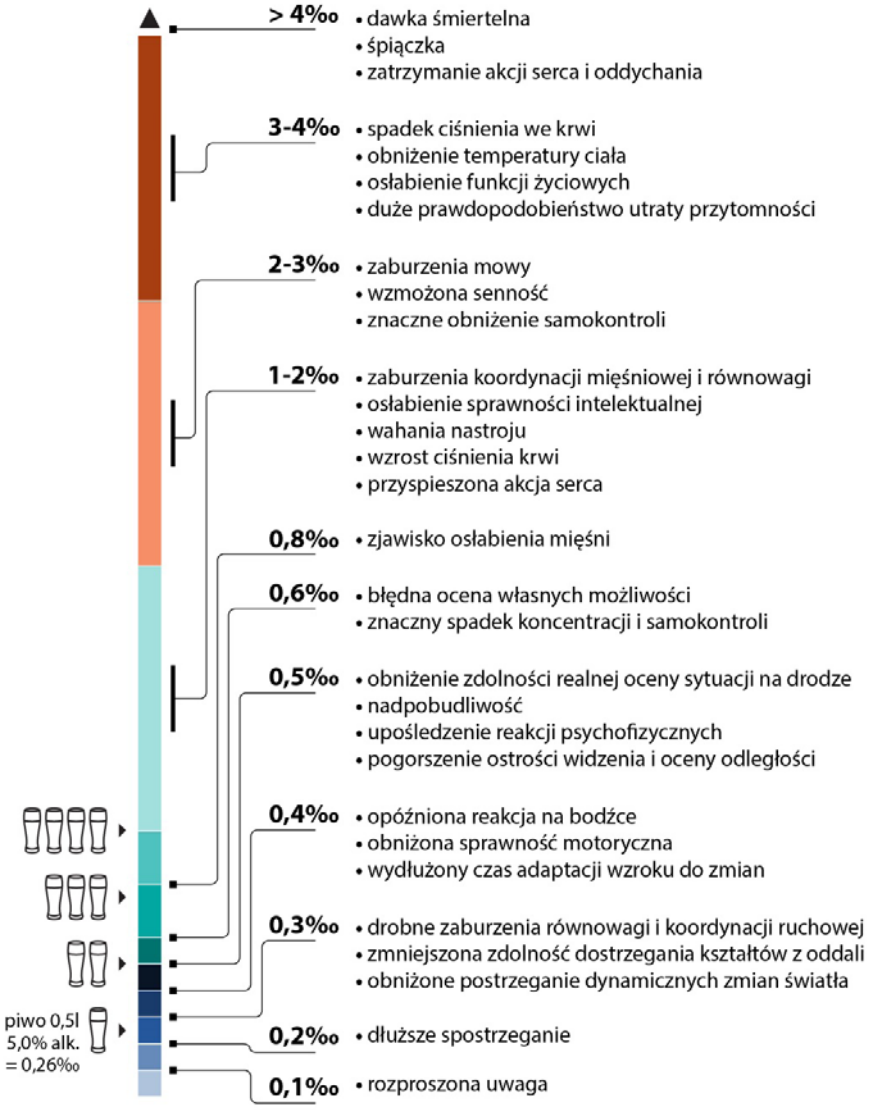
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie corocznych Raportów KGP.

Ponadto w 2018 roku na zlecenie Sekretariatu KRBRD przeprowadzono badanie postaw i opinii społeczeństwa względem bezpieczeństwa ruchu drogowego, w którym zawarto także kwestię kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu. Wyniki tego badania wskazują m.in., że 95% respondentów[48] opowiedziało się za surowszymi karami za jazdę pod wpływem alkoholu.

[47] W 2017 r. wskaźnik ten wyniósł 0,61%, w 2018 r. – 0,64%, w 2019 r. – 0,66%, a w 2020 r. już 1,48%.

[48] Ogólnopolskie badanie przeprowadzono na próbie 1010 osób w wieku powyżej 15. roku życia.

Infografika nr 3
Wpływ alkoholu na organizm człowieka



Źródło: https://www.parpa.pl/index.php/zagrozenia-zycia-publicznego/nietrzezwosc-kierowcow.

Nietrzeźwość podstawowym problemem mającym wpływ na brd. Niska skuteczność NPBRD

W sporządzonym w 2017 r. *Raporcie Końcowym z Śródokresowego Badania Ewaluacyjnego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020* wskazano, że do podstawowych problemów mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego *w dalszym ciągu* zaliczano nietrzeźwość uczestników ruchu drogowego. Dodano, że według raportów niektórych Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa ruchu Drogowego, realizację NPBRD cechowała niska skuteczność, a ponadto podkreślono, że w Polsce brak jest powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na brd spowodowanego przede wszystkim rozproszeniem odpowiedzialności za kwestie brd. Egzemplifikacją tego stwierdzenia jest rozproszenie podmiotów odpowiedzialnych za działania edukacyjne w zakresie brd (z ich imiennym wskazaniem). W raporcie wskazano także na nadal istniejący problem braku funduszy na realizację zadań w tym zakresie.

Narzędzia monitoringu NPBRD

Narzędziami monitoringu określonymi w NPBRD są roczne *Sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce*[49] oraz *Sprawozdania okresowe z wdrażania Programu*[50].

Roczne sprawozdania pt. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie* w swej treści odnosiły się do aktualnej sytuacji brd w Polsce oraz do zrealizowanych zadań zmierzających do osiągnięcia celów określonych w NPBRD w sprawozdawanym roku. Sprawozdania zawierały informacje dotyczące wypadkowości z udziałem nietrzeźwych oraz ich konsekwencji (liczby zabitych i rannych), opis podejmowanych działań w ciągu roku przez realizatorów Programów Realizacyjnych do NPBRD – mających wpływ na brd, w tym odnoszących się do problematyki alkoholowej – działania edukacyjne, działalność badawcza i publikacje, kontrole drogowe, itp.

Żadne z tych działań nie było działaniami Ministerstwa Infrastruktury, lecz pozostałych realizatorów NPBRD, jak np. Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Graniczna, czy też Instytut Transportu Samochodowego.

Powyższe sprawozdania sporządzał Sekretariat KRBRD, a źródłem danych do ich opracowania były: dane gromadzone przez Komendę Główną Policji w bazie SEWiK[51] (minister nie posiadał bezpośredniego dostępu do tej bazy danych), dane pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego oraz dane tematyczne pochodzące z innych instytucji, np. badań Instytutu Transportu Samochodowego, Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR, itp. – wskazane w tych sprawozdaniach. W Ministerstwie nie opracowano innych mechanizmów monitorowania, analiz i ocen działań wdrażanych w ramach NPBRD.

Brak oceny efektywności rozwiązań

Minister, jako Przewodniczący KRBRD i kierujący jej pracami nie zapewnił sporządzenia w 2015 r. sprawozdania okresowego z wdrażania NPBRD zawierającego ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowanego z celami etapowymi Programu (jedno z dwóch sprawozdań ewaluacyjnych zaplanowanych w okresie obowiązywania Programu). Powyższy obowiązek określono w Rozdziale 10 NPBRD pt. *Zasady wdrażania Programu*. Informacja *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2015 r.* nie zawierała oceny efektywności zastosowanych rozwiązań skorelowanej z celami etapowymi NPBRD. Dane zawarte w rozdziale pt. *Wstępna ocena dotychczasowej polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego* nie odnosiły się do celów etapowych NPBRD i nie obejmowały analizy efektywności zastosowanych do tej pory rozwiązań. Wskazano w nim jedynie najważniejsze wyniki ankiet ewaluacyjnych Programu skierowanych do Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, członków KRBRD oraz instytucji o charakterze doradczym, a także krajowych przedstawicieli środowiska naukowego i ekspertów zajmujących się tematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[49] Zawierające głównie za rok poprzedzający fakty dotyczące wypadków oraz wskaźniki realizacji działań ujętych w *Programach Realizacyjnych*.

[50] Zawierające ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowane z celami etapowymi.

[51] System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

W ocenie Ministerstwa informacje te były wystarczające by uznać raport spełniający wymagania raportu ewaluacyjnego zaplanowanego na 2015 r. NIK jednak nie podziela tego stanowiska. Informacja *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2015 r.* nie zawiera oceny efektywności zastosowanych rozwiązań skorelowanej z celami etapowymi NPBRD. Co prawda, w Informacji tej pojawił się rozdział pt. *Wstępna ocena dotychczasowej polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego*, to jednak dane w nim zawarte nie odnosiły się do celów etapowych NPBRD i nie obejmowały analizy efektywności zastosowanych do tej pory rozwiązań. W rozdziale tym wskazano jedynie najważniejsze wyniki ankiet ewaluacyjnych Programu skierowanych do Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, członków KRBRD oraz instytucji o charakterze doradczym, a także krajowych przedstawicieli środowiska naukowego i ekspertów zajmujących się tematyką brd.

W ocenie NIK prowadzenie tego typu sprawozdawczości, poza oczywistym obowiązkiem wynikającym z zapisów w NPBRD miało służyć ocenie efektywności stosowanych rozwiązań i podejmowanych działań w celu potwierdzenia ich skuteczności lub inicjowania nowych działań. Opis zawarty w rozdziale pt. *Wstępna ocena dotychczasowej polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego* w żaden sposób nie wskazywał, czy i w jakim stopniu podejmowane w ramach NPBRD działania, wynikające z *Programów Realizacyjnych* były efektywne.

Brak tej oceny utrudniał podjęcie skutecznych interwencji odnoszących się do NPBRD i *Programów Realizacyjnych*, zmierzających do osiągnięcia w 2020 r. celu głównego NPBRD, tj. ograniczenia liczby zabitych i ciężko rannych. Powyższe mogło mieć wpływ na rewizję dotychczasowych priorytetów i kierunków działań i przyczynić się do poświęcenia większej uwagi np. przeciwdziałaniu kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Brak realizacji zadań określonych w Narodowym Programie Zdrowia oraz w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

W okresie objętym kontrolą, minister nie podejmował działań, które były mu przypisane w punkcie VI.3. NPZ *Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* oraz wynikających z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Zgodnie z zapisami *Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* (dalej: KPPiRPA), stanowiącego integralną część Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020[52] (dalej: NPZ), minister miał obowiązek realizować następujące zadania:

- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia *(punkt 3.1.1. Edukacja zdrowotna)*;
- prowadzenie i upowszechnienie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym w szczególności w miejscu nauki lub pracy *(punkt 3.2.1. Profilaktyka uniwersalna),*

[52] Program został wprowadzony Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz.1492).

– reedukacja osób, które prowadziły pojazdy, będąc pod wpływem alkoholu *(punkt 3.3. Redukcja szkód, rehabilitacja (readaptacja, reintegracja) zdrowotna, społeczna i zawodowa).*

Na ministrze, stosownie do art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ciążył również obowiązek podejmowania działań zmierzających m.in. do przeciwdziałania powstawaniu i usuwaniu następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie spożywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych. Zadanie to powinno być realizowane przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności przez zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działając z upoważnienia Ministra) w złożonych wyjaśnieniach wprost wskazał, że Minister nie realizował zadań wynikających z NPZ i art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wyjaśniając przyczyn tego zaniechania stwierdził, że w zakresie NPZ zadania te realizowane są pośrednio w ramach szkolenia kandydatów na kierowców, instruktorów, wykładowców, instruktorów techniki jazdy, a także egzaminatorów. Ponadto w ramach kursów przygotowawczych dla kierowców zawodowych oraz szkoleń okresowych jednym z podstawowych elementów kształcenia jest przekazywanie wiedzy o negatywnych skutkach spożywania alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu.

Ponadto Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił: *Zadania 3.1 dotyczące Promocji zdrowia oraz 3.2 dotyczące Profilaktyki wynikające z Narodowego Programu Zdrowia realizowane były i są realizowane przez jedenastu realizatorów, a były MIiB (obecny MI) był jednym z nich, a nie realizatorem wiodącym. Podobnie zadanie 3.3 dot. redukcji szkód i rehabilitacji (readaptacja, reintegracja) zdrowotnej, społecznej i zawodowej łącznie z zadaniem 8) reedukacja osób, które prowadziły pojazdy, będąc pod wpływem alkoholu – realizowane było przez wielu realizatorów, tj. PARPA, JST, Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, MIiB, MSWiA, MZ, MS. Zadania opisane w pkt. 3 Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania programów alkoholowych Narodowego Programu Zdrowia składające się m. in. z pkt. 3.1, 3,2 oraz 3.3 realizowane były przez podmioty nadzorowane przez MI przy pośrednim współudziale MI, co zostało wykazane w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w roku 2016 i 2017, opracowanej przez Ministerstwo Zdrowia (...).* Sekretarz Stanu w złożonych wyjaśnieniach powoływał się na działania podejmowane przez Polskie Koleje Państwowe, Instytut Transportu Drogowego, a także Głównego Inspektora Transportu Samochodowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił również: *Innym działaniem Ministerstwa wpisującym się w realizację NPZ oraz upowszechnianiem wiedzy nt. szkodliwości działania alkoholu na organizm człowieka i jego negatywny wpływ na osoby kierujące pojazdami było zatwierdzanie programów szkoleń na prawo jazdy, dla egzaminatorów, instruktorów i instruktorów techniki jazdy, obejmujące zagadnienia związane z bezpieczeństwem kierowców. Wiedza w tym zakresie jest obowiązkowa podczas egzaminów państwowych na prawo jazdy, dla egzaminatorów, instruktorów i instruktorów techniki jazdy.*

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Zgodnie z NPZ to bezpośrednio Minister (jako jeden z realizatorów) był zobowiązany do:
– prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia;
– prowadzenia i upowszechniania programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym w szczególności w miejscu nauki lub pracy.

Ustalenia kontroli bezpośrednio wskazują, że takich działań nie realizowano, co Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) potwierdził w złożonych wyjaśnieniach. Ponadto w ocenie NIK minister właściwy ds. transportu nie może uznać działań realizowanych przez samorządy lub ośrodki szkolenia kierowców (OSK), a nawet bezpośrednio nadzorowane przez Ministra instytucje (Instytut Transportu Samochodowego, Główny Inspektorat Transportu Drogowego) jako działania jakkolwiek realizowane przez Ministra w ramach NPZ czy też wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wskazane przez Ministra w wyjaśnieniach działania były działaniami własnymi tych podmiotów wynikającymi ze statutu lub odrębnych przepisów prawa, jak ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami czy też ustawa z dnia 6 września 2001 r. w transporcie drogowym. Należy mieć również na uwadze, że minister właściwy ds. transportu nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad samorządami czy też OSK. Wskazać przy tym należy, że treść art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprost odnosi się do organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego – rozdzielając je od siebie.

Istotnym pozostaje również, że zgodnie z punktem „III. Tryb i wysokość finansowania zadań" NPZ, zadania określone w ramach celów operacyjnych NPZ – jeżeli w NPZ nie wskazano, iż będą to zadania koordynacyjne lub zadania powierzane przez odpowiedniego ministra będącego dysponentem środków – są zadaniami, które uznaje się za zadania własne podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, finansowane ze środków pozostających w ich dyspozycji. Zadania własne nie wymagają pozyskiwania dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa. Zgodnie z zapisami NPZ, ww. zadania Ministra określone w punkcie VI.3 NPZ „Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych" nie były zadaniami wskazanymi jako koordynacyjne lub powierzane przez ministra będącego dysponentem środków.

NIK zauważa przy tym, że w 2015 r. Ministerstwo i Sekretariat KRBRD realizowało projekt „Kampania społeczna dotycząca prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu" (w ramach NPBRD). Celem kampanii był wzrost świadomości kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu dotyczący skutków prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu oraz konsekwencji z tego wynikających, zmiana niebezpiecznych zachowań kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu prowadząca do ograniczenia liczby wypad-

ków, propagowanie idei bezpiecznego poruszania się po drogach oraz respektowani obowiązujących przepisów ruchu drogowego. Powyższe dowodzi, że Minister jest w stanie bezpośrednio realizować działania wynikające zarówno z NPZ jak i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Dane ze sprawozdań wojewodów

Minister, na mocy art. 122 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących, otrzymywał od wojewodów zbiorcze sprawozdania z wykonywania zadań określonych ustawą (do końca marca każdego roku). Zakres informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu oraz jego wzór określił Minister Infrastruktury w rozporządzeniu z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody[53]. W części II wzoru sprawozdania pt. *Zadania wynikające z wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami* ujęto m.in. dane dotyczące jedynie liczby decyzji w sprawach cofnięć i zatrzymań uprawnień do kierowania, skierowań na kursy reedukacyjne, na badania lekarskie oraz na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu – bez wskazywania podstawy ich wydania.

Tabela nr 1
Decyzje administracyjne dotyczące uprawnień do kierowania pojazdami (według sprawozdań wojewodów)

	2016	2017	2018	2019
cofnięcie	85 760	72 962	69 936	68 618
zatrzymanie	104 927	110 211	102 444	121 001
skierowanie na kurs reedukacyjny	3 298	40 413	44 141	44 891
skierowanie na badanie lekarskie	63 524	54 516	49 531	49 846
skierowanie na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu	69 036	57 247	52 167	56 812

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań wojewodów.

Tym samym, zakres informacji wykazywanych w tych sprawozdaniach nie pozwalał na prowadzenie przekrojowych analiz dotyczących przyczyn zatrzymania i cofania uprawień do kierowania pojazdami oraz wydawania skierowań na odpowiednie badania i kursy, ponieważ w sprawozdaniach nie wskazywano podstaw prawnych wydanych decyzji. Przykładowo informacja o liczbie wydanych decyzji w sprawie skierowania na kurs reedukacyjny podawana była zarówno dla przypadków skierowania na kurs reedukacyjny w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. W ocenie NIK wskazane jest dokonanie odpowiedniego uszczegółowienia wykazywanych w sprawozdaniach informacji.

Gromadzenie przez ministra szczegółowych danych dotyczących przyczyn wydania decyzji w powyższym zakresie mogłoby stanowić cenne źródło informacji do analizy skuteczności obowiązujących regulacji w poszcze-

[53] Dz. U. poz. 973.

gólnych sprawozdawanych latach, dotyczących przypadków kierujących pojazdami znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Nieskuteczność funkcjonowania aktów prawnych

W 2015 r. i latach następnych następowały istotne zmiany w porządku prawnym związane z kierowaniem pod wpływem środków zabronionych, w tym m.in. zaostrzające sankcje wobec kierujących pojazdami, popełniających najcięższe naruszenia przepisów z zakresu bezpieczeństwa na drogach. Dokonano w przepisach karnych zmian zaostrzających m.in. sankcje dla kierujących w stanie nietrzeźwości, w tym zwłaszcza tych, którzy spowodowali wypadek. Dotyczyły one wydłużenia okresów karnych zakazujących prowadzenia pojazdów, a także ustanowiono dodatkowe dolegliwości, w postaci kar finansowych. Wprowadzono również wobec kierowców możliwość skrócenia przez sąd, na odpowiednich warunkach, okresu zakazu prowadzenia pojazdu o połowę, pod warunkiem zastosowania odpowiedniego rozwiązania technicznego (tj. zastosowania blokady alkoholowej), a wobec kierowców z zakazem dożywotnim – po upływie co najmniej 10 lat. Ustanowiono również możliwość nałożenia kary dodatkowej w postaci nawiązki. Wprowadzono zmiany w przepisach Prawa o rd i ustawy o kierujących, ukierunkowane na podwyższenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, m.in. poprzez ustanowienie barier prawnych mających na celu ograniczenie udziału w ruchu drogowym osób po spożyciu środków zabronionych, a w szczególności osób uzależnionych od nich.

Jak wskazują ustalenia kontroli oraz wyniki przedstawionych w dalszej części analiz rozstrzygnięć wobec osób skazanych w sprawach o wybrane przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, zmiany legislacyjne związane z podwyższaniem wysokości kary za prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu okazały się nieskuteczne i nie wpłynęły na istotne zmniejszenie osób popełniających przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Pomimo kilkukrotnego zaostrzania w ostatnich latach kar, nie osiągnięto w 2020 określonych w NPBRD celów dotyczących obniżenia liczby zabitych i rannych w wypadkach drogowych, a przede wszystkim nie zanotowano oczekiwanego spadku liczby kierujących, prowadzących pojazdy pod wpływem alkoholu lub innych środków zabronionych oraz liczby wypadków powodowanych przez takie osoby. Ponadto pomimo ok. dziesięciokrotnego wzrostu liczby kontroli trzeźwości (ok. 1,78 mln w 2008 r., ok. 17 mln w ostatnich latach) nie uległa istotnemu ograniczeniu liczba ujawnionych w toku tych kontroli osób prowadzących pojazdy pod wpływem alkoholu lub innych niedozwolonych środków – nadal jest to ok. 100 tys. kierujących rocznie, przy czym aż 80% to osoby w stanie nietrzeźwości.

Ok. 60% policjantów nie obserwuje pozytywnych zmian zaostrzenia prawa

Brak skuteczności wprowadzonych rozwiązań prawnych potwierdziły wyniki przeprowadzonego przez NIK anonimowego badania ankietowego, którym objęto 310 policjantów z 10 skontrolowanych komend Policji. Na pytanie czy ich zdaniem znaczące zaostrzenie w 2015 r. (oraz w 2018 r.) sankcji za jazdę pod wpływem środków zabronionych odniosło

pozytywny skutek, tj. zdecydowanie wpłynęło na zmniejszenie liczby kierujących w takim stanie na drogach, 184 policjantów (59,5%) wskazało odpowiedź *nie*.

Ponadto 90% policjantów wskazało, że spotkali się z sytuacją ujawnienia podczas kontroli drogowej kierującego pod wpływem środków zabronionych, który z tego powodu miał już wcześniej zatrzymane prawo jazdy, a 67,2% policjantów, że w ostatnim roku podczas służby miało kontakt z kierującym, którego zachowanie mogło wskazywać na znajdowanie się pod wpływem środków odurzających.

Wyroki wobec sprawców wypadków

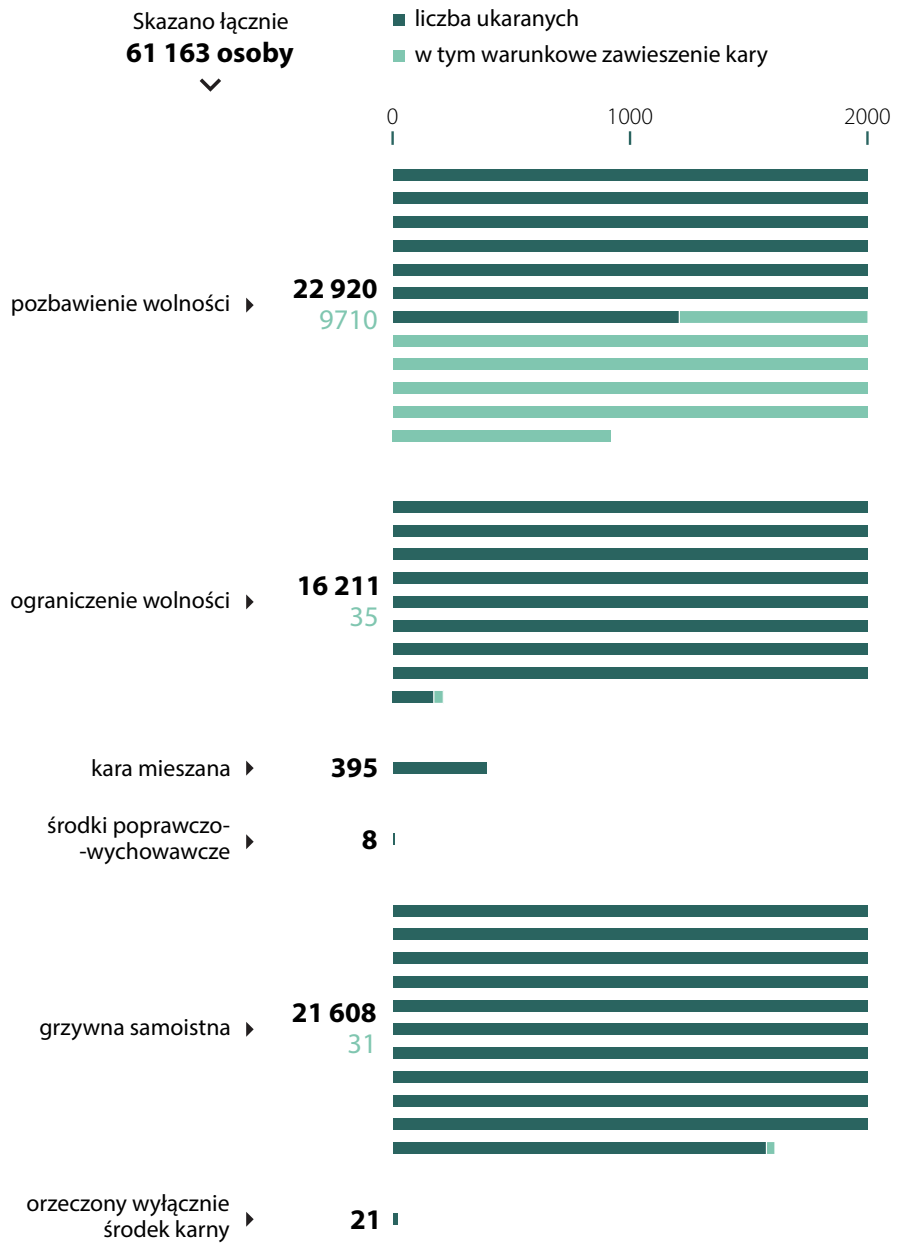
Pomimo dosyć surowych kar dla sprawców wypadków powodowanych przez nietrzeźwych uczestników ruchu drogowego, nadal odnotowywana jest duża liczba kierujących pod wpływem środków zabronionych. Podkreślenia wymaga, że ponad 87% wyroków za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji zapada za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub spowodowanie wypadku pod wpływem tych środków.

W latach 2015–2020 liczba osądzonych w pierwszej instancji za nw. przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w sądach rejonowych była następująca[54]:

[54] Analiza została przeprowadzona przez NIK na podstawie danych zawartych w przekazanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości tablic statystycznych dotyczących osób skazanych za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji.

a) z art. 244 kk (niestosowanie się do orzeczonych środków karnych): 62 285 osądzonych (z czego: skazano – 61 163 osoby, warunkowo umorzono postępowanie – 443 osoby, umorzono postępowanie – 410 osób, uniewinniono – 244 osoby, odstąpiono od wymierzenia kary – 25 osób);

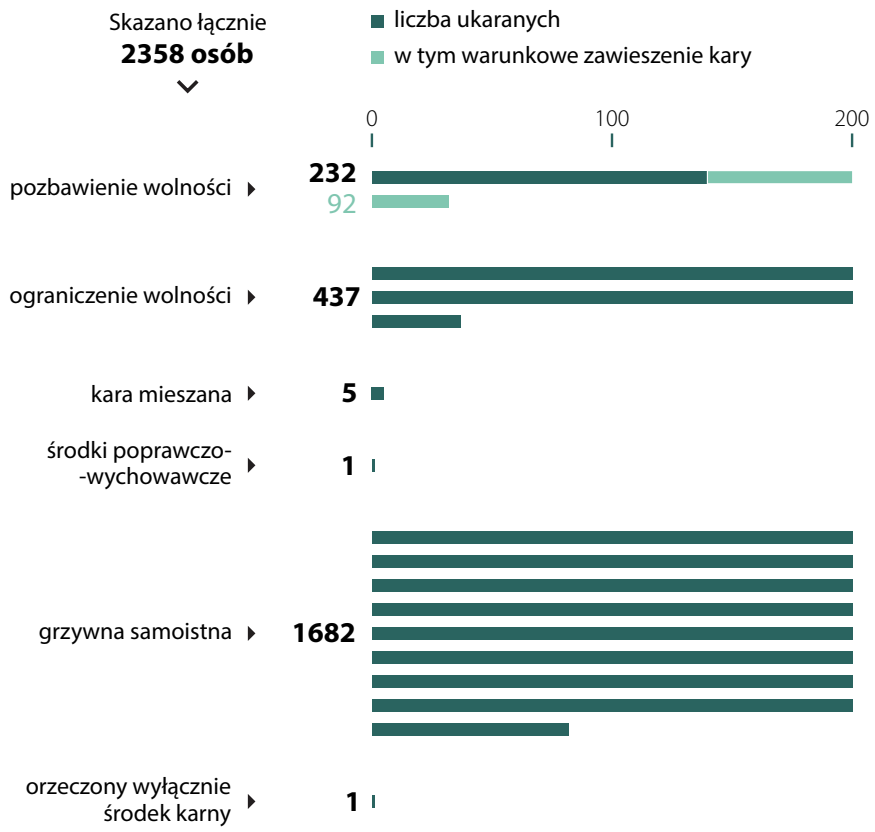
Infografika nr 4.1
Skazani w pierwszej instancji w latach 2015–2020 za przestępstwo z art. 244 kk



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

b) z art. 180a kk (prowadzenie pojazdu po cofnięciu uprawnień – dane za 2020 r.[55]):
2610 osądzonych (z czego: skazano 2358 osób, warunkowo umorzono postępowanie – 196 osób, umorzono postępowanie – 25 osób, uniewinniono – 28 osób, odstąpiono od wymierzenia kary – trzy osoby);

Infografika nr 4.2
Skazani w pierwszej instancji w roku 2020 za przestępstwo z art. 180a kk

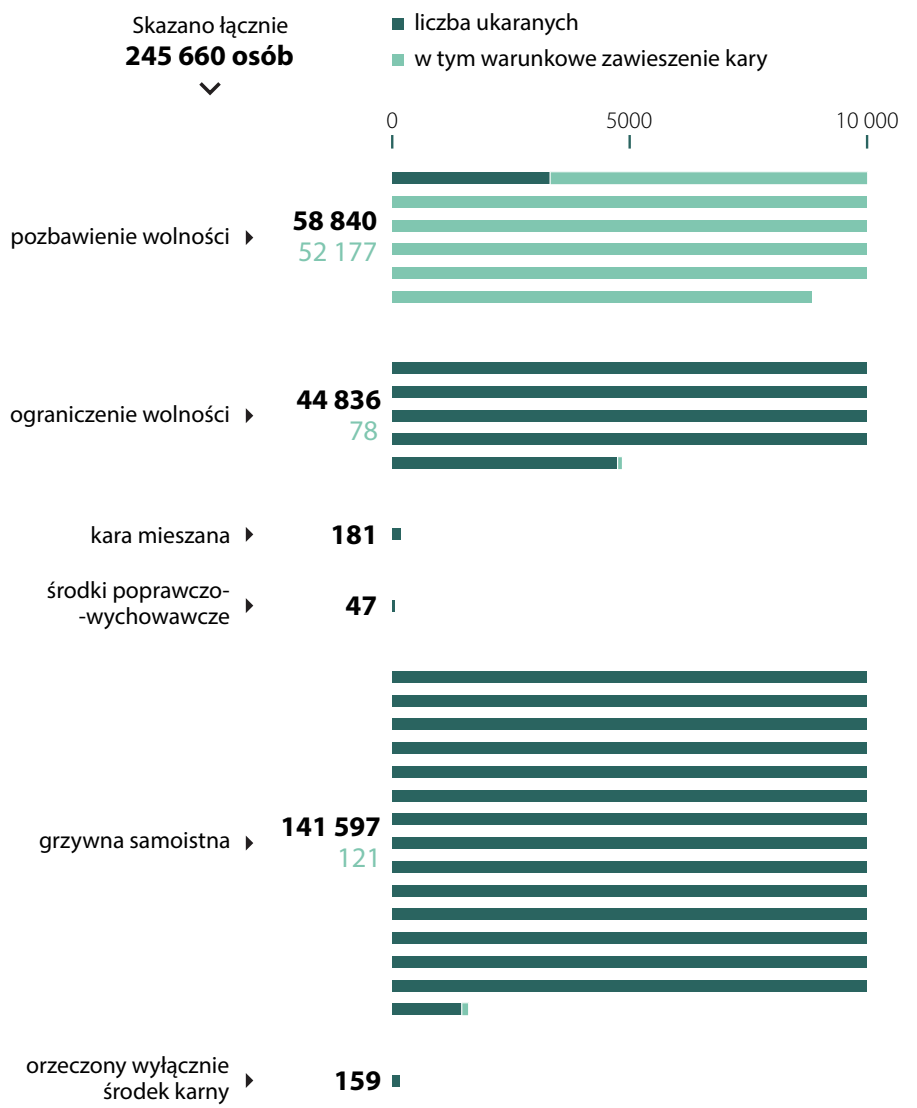


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

[55] Brak danych za lata wcześniejsze.

c) z art. 178a § 1 kk (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego):
268 669 osądzonych (z czego skazano 245 660 osób, warunkowo umorzono postępowanie – 20 930 osób, umorzono postępowanie – 1144 osoby, uniewinniono – 796 osób, odstąpiono od wymierzenia kary – 139 osób);

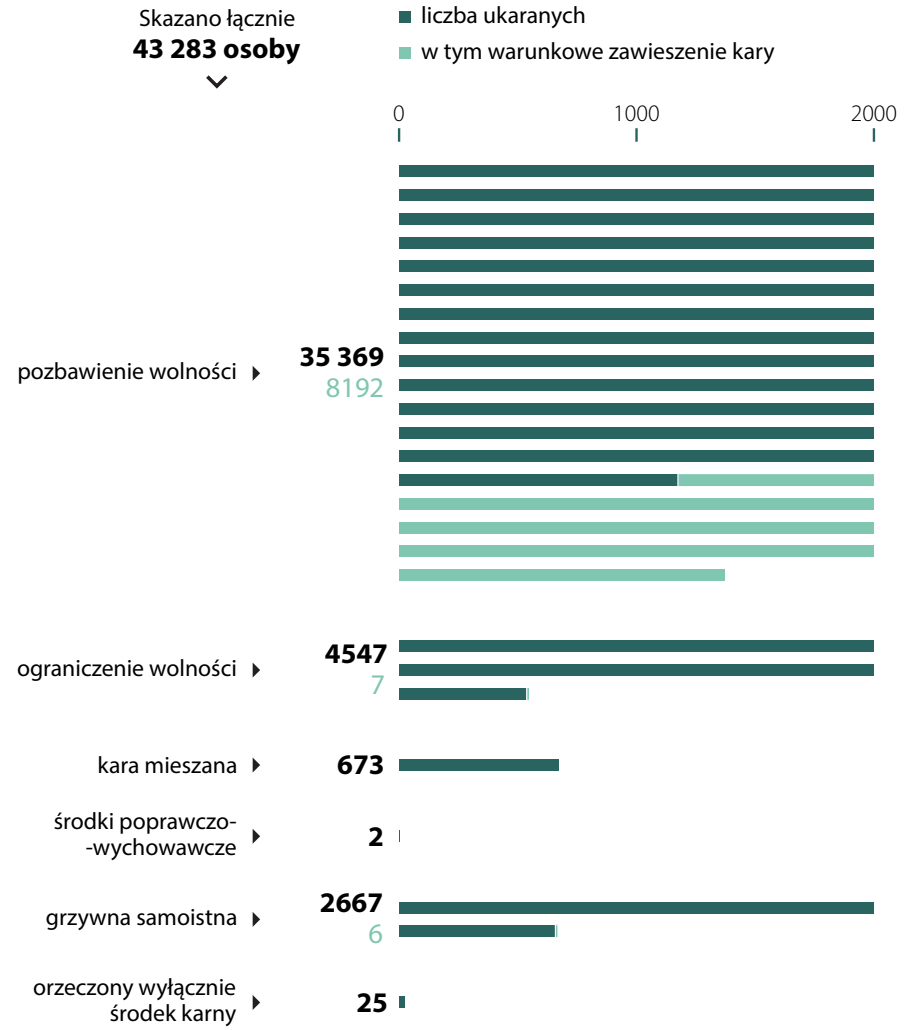
Infografika nr 4.3
Skazani w pierwszej instancji w latach 2015–2020 za przestępstwo z art. 178a § 1 kk



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

d) z art. 178a § 4 kk (jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 był wcześniej prawomocnie skazany m.in. za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego): 43 750 osądzonych (z czego skazano 43 283 osoby, warunkowo umorzono postępowanie – 61 osób, umorzono postępowanie – 275 osób, uniewinniono – 128 osób, odstąpiono od wymierzenia kary – 3 osoby);

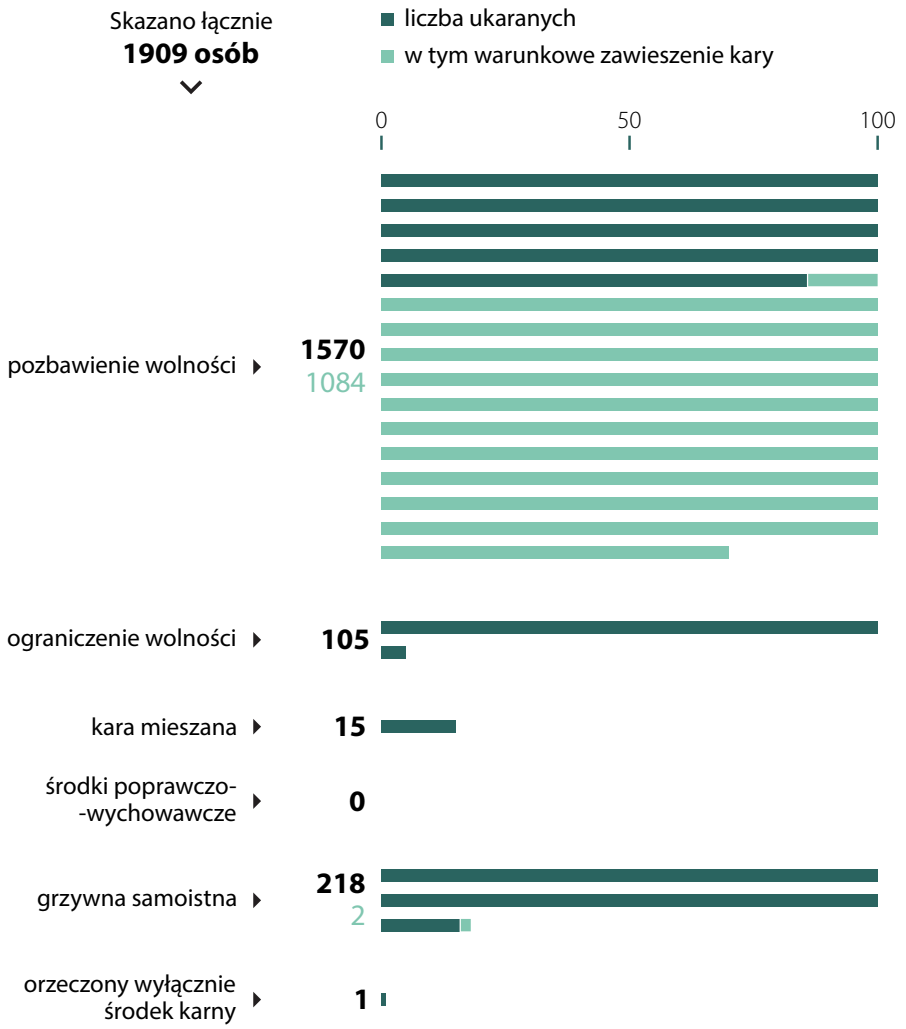
Infografika nr 4.4
Skazani w pierwszej instancji w latach 2015–2020 za przestępstwo z art. 178a § 4 kk



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

e) z art. 178 kk w związku z art. 177 § 1 kk (zaostrzenie karalności wobec sprawców wypadku w komunikacji (popełnili przestępstwo znajdując się z stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego) – średni i lekki uszczerbek na zdrowiu):
2001 osądzonych (z czego skazano 1909 osób, warunkowo umorzono postępowanie – 49 osób, umorzono postępowanie – 22 osoby, uniewinniono – 20 osób, odstąpiono od wymierzenia kary – jedna osoba);

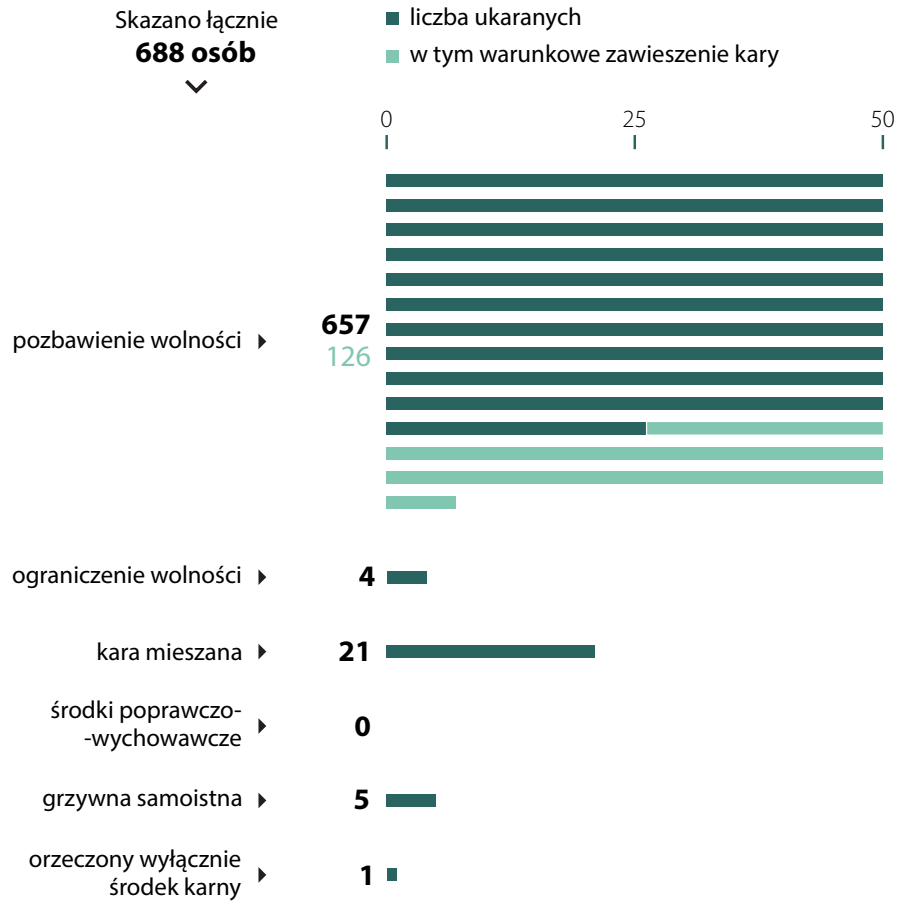
Infografika nr 4.5
Skazani w pierwszej instancji w latach 2015–2020 za przestępstwo z art. 178 kk w związku z art. 177 § 1 kk



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

f) z art. 178 kk w związku z art. 177 § 2 kk (zaostrzenie karalności wobec sprawców wypadku w komunikacji (popełnili przestępstwo znajdując się z stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego) – śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na zdrowiu):
719 osądzonych (z czego skazano 688 osób, warunkowo umorzono postępowanie – jedna osoba, umorzono postępowanie – osiem osób, uniewinniono – 21 osób, odstąpiono od wymierzenia kary – jedna osoba).

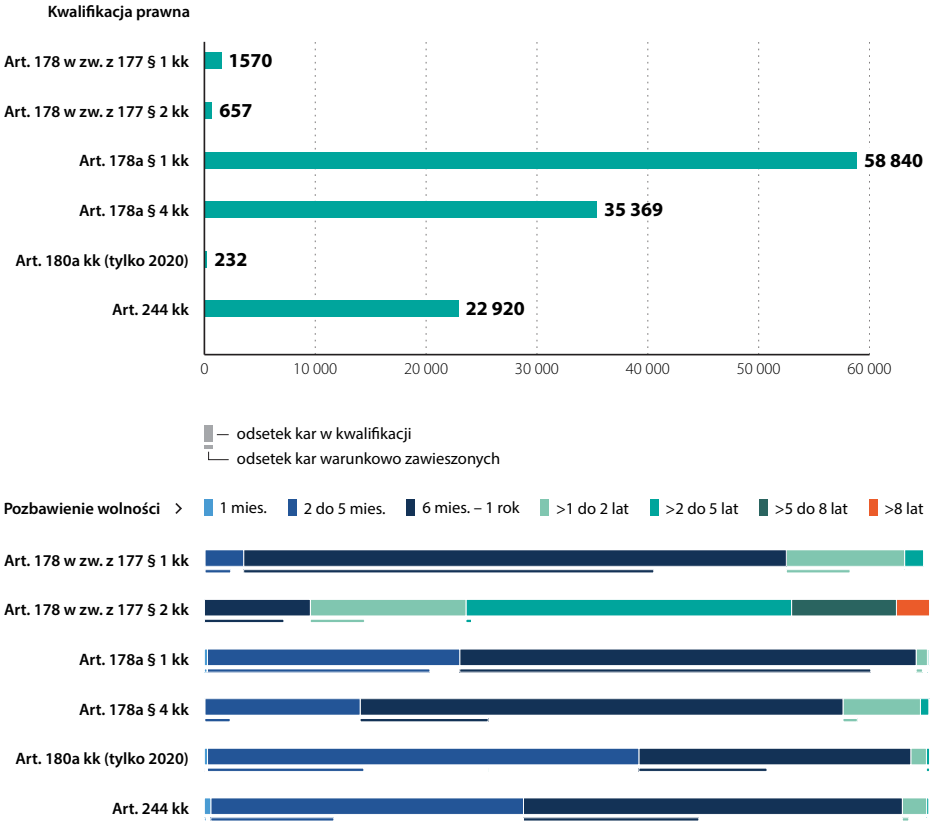
Infografika nr 4.6
Skazani w pierwszej instancji w latach 2015–2020 za przestępstwo z art. 178 kk w związku z art. 177 § 2 kk



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

Infografika nr 4.7

Wysokość kar pozbawienia wolności za wybrane przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji orzekanych w pierwszej instancji w latach 2015–2020



Kwalifikacja prawna	Pozbawienie wolności											
	1 mies.	w tym war. zaw.	2 do 5 mies.	w tym war. zaw.	6 mies. do 1 roku	w tym war. zaw.	powyżej roku do 2 lat	w tym war. zaw.	powyżej 2 lat poniżej 5 lat	w tym war. zaw.	powyżej 5 lat do 8 lat	powyżej 8 lat
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Art. 178 w zw. z 177 § 1 kk	1	1	84	56	1 175	888	256	138	41	1	11	2
Art. 178 w zw. z 177 § 2 kk	0	0	0	0	96	72	141	49	295	5	95	30
Art. 178a § 1 kk	251	214	20 467	18 052	37 036	33 356	913	509	105	46	49	19
Art. 178a § 4 kk	20	5	7 577	1 238	23 551	6 244	3 777	697	409	8	25	10
Art. 180a kk (tylko 2020)	1	0	138	50	87	41	5	0	1	1	0	0
Art. 244 kk	202	56	9 884	3 891	11 974	5 543	767	205	68	15	9	16

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Ministerstwa Sprawiedliwości.

40 tys. uzależnionych rocznie z orzeczeniem sądu o obowiązku poddania się leczeniu

Na uwagę zasługuje duża liczba osób uzależnionych od alkoholu, wobec których wykonywane są orzeczenia sądu o obowiązku poddania się leczeniu. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w latach 2017–2020 obowiązek ten dotyczył 156,3 tys. osób, przy czym 44,9 tys. osób oczekiwało na leczenie w zakładzie stacjonarnym.

Tabela nr 2
Leczenie osób uzależnionych od alkoholu

Lata	Ogółem	Liczba osób wobec których wykonywane są orzeczenia sądu o obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie		Liczba osób oczekujących na umieszczenie w zakładzie stacjonarnym
		niestacjonarnym	stacjonarnym	
2017	42 859	24 228	18 631	12 317
2018	40 679	22 801	17 878	11 630
2019	39 560	22 124	17 436	11 292
2020	33 177	18 761	14 416	9 606
	156 275	**87 914**	**68 361**	**44 845**

Źródło: informacje Ministerstwa Sprawiedliwości.

Brak kampanii społecznych

Minister, pomimo wzrostu zdarzeń powodowanych przez kierujących znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu, w okresie objętym kontrolą nie prowadził akcji/kampanii społecznych oraz działań edukacyjnych, których celem byłoby uświadomienie społeczeństwa o niebezpieczeństwach wynikających z prowadzenia pojazdów pod wpływem tych substancji. Nie podejmował inicjatywy mającej na celu angażowanie międzyresortowego organu pomocniczego Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego – jakim jest KRBRD[56], do propagowania zachowania trzeźwości wśród prowadzących pojazdy. W ocenie NIK działania takie powinny być prowadzone w ramach publicznej profilaktyki zapobiegawczej, z użyciem wszelkich możliwych i dostępnych środków przekazu. Na potrzebę prowadzenia szeroko zakrojonych działań o charakterze edukacyjnym, w tym kampanii informacyjnych wskazywała Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu (ETSC) w Raporcie z marca 2017 r. *Preventing drug driving in Europe*[57] (dalej: *Raport ETSC*). Ostatnią kampanię w powyższym zakresie Ministerstwo i Sekretariat KRBRD realizowało w 2015 r.[58]

Porównanie dopuszczalnej ilości alkoholu we krwi w państwach UE

Kwestia dopuszczalnego poziomu alkoholu we krwi kierujących pojazdami nie jest obszarem harmonizowanym przez prawo wspólnotowe. Kraje członkowskie ustalają przepisy zgodnie z własną polityką bezpieczeństwa

[56] Pracami KRBRD kieruje minister właściwy do spraw transportu.

[57] Raport European Transport Safety Council (ETSC) z marca 2017 r.: *Preventing drug driving in Europe, Policy measures for national and EU action.*

[58] *Kampania społeczna dotycząca prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu* realizowana w ramach NPBRD. Celem kampanii był wzrost świadomości kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu dotyczący skutków prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu oraz konsekwencji z tego wynikających, zmiana niebezpiecznych zachowań kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu prowadząca do ograniczenia liczby wypadków, propagowanie idei bezpiecznego poruszania się po drogach oraz respektowanie obowiązujących przepisów ruchu drogowego.

w transporcie, a po części, także opierając się na tradycjach i doświadczeniach poszczególnych krajów. Polska ma obecnie jeden z najniższych w Europie dopuszczalnych limitów stężenia alkoholu we krwi dla kierujących pojazdami, przy czym limit ten jest jednakowy dla wszystkich kierujących. Dalsze obniżanie dopuszczalnych limitów nie poprawi stanu brd w Polsce. Należy przy tym podkreślić, że wiele państw UE ustanowiło inne limity dla tzw. kierowców niedoświadczonych (młodych stażem lub wiekiem), a inne dla kierowców zawodowych.

Infografika nr 5
Dopuszczalna ilość alkoholu we krwi w państwach UE (w promilach)

	Kierowcy niedoświadczeni			Kierowcy zawodowi	Pozostali kierowcy
	Lata posiadania prawa jazdy	Wiek kierowcy	Limit	Limit	Limit
Austria	<2 lata		0,1	0,1	0,5
Belgia			0,5	0,2	0,5
Bułgaria			0,0	0,0	0,0
Chorwacja		do 25 lat	0,0	0,0	0,5
Cypr	<3 lata		0,2	0,2	0,5
Czechy			0,0	0,0	0,0
Dania			0,5	0,5	0,5
Estonia			0,2	0,2	0,2
Finlandia			0,5	0,5	0,5
Francja	<3 lata		0,2	0,5	0,5
Grecja	<2 lata		0,2	0,2	0,5
Hiszpania	<2 lata		0,3	0,3	0,5
Holandia	<5 lat		0,2	0,5	0,5
Irlandia	<2 lata		0,2	0,5	0,5
Litwa			0,0	0,0	0,4
Luksemburg	<2 lata		0,2	0,2	0,5
Łotwa	<2 lata		0,2	0,5	0,5
Malta			0,8	0,8	0,8
Niemcy	<2 lata	do 21 lat	0,0	0,0	0,5
POLSKA			0,2	0,2	0,2
Portugalia	<3 lata		0,2	0,2	0,5
Rumunia			0,0	0,0	0,0
Słowacja			0,0	0,0	0,0
Słowenia	<3 lata		0,0	0,0	0,5
Szwecja			0,2	0,2	0,2
Węgry			0,0	0,0	0,0
Wlk. Brytania			0,8	0,8	0,8 / 0,5*
Włochy	<3 lata		0,0	0,0	0,5

*Szkocja

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (ETSC).

Brak działań w zakresie realizacji rekomendacji ETSC

Strona polska nie podjęła inicjatywy określenia standardów dotyczących nadzoru nad kierowcami prowadzącymi pod wpływem substancji psychoaktywnych. Ponadto nie podjęto się ustalenia dopuszczalnych – minimalnych limitów środków odurzających, których obecność w organizmie kierowcy stanowi zagrożenie dla brd, a także nie ustalono mechanizmu weryfikacji tych limitów. Nie podjęto również działań zmierzających do wypracowania mechanizmu zapewniającego jak najszybsze uzupełnianie katalogu środków odurzających o nowe ich rodzaje i jak najszybsze uzupełnianie zakazu ich stosowania.

Przeprowadzone badania dotyczące kierowania pod wpływem alkoholu i narkotyków wykazały, że co 10 polski kierowca przyznał się, że w okresie ostatnich 12 miesięcy co najmniej raz prowadził samochód pod wpływem narkotyków. Wśród tych kierowców najliczniejszą – 21% grupę stanowili młodzi ludzie (18–34 lata)[59].

W *Raporcie ETSC* dotyczącym zapobiegania prowadzeniu pojazdów pod wpływem narkotyków Rada rekomendowała krajom członkowskim przyłożenie większej wagi do problemu kierowania pod wpływem środków odurzających, w tym poprzez ujednolicenie prawa dotyczącego wymierzania kar za takie przestępstwa oraz zwiększenie nadzoru na drogach w tym zakresie. Zalecono m.in. prowadzenie edukacji w szkołach dotyczących zagrożeń związanych z prowadzeniem pojazdów pod wpływem środków odurzających, włączanie do systemów szkolenia kierowców wpływu narkotyków na predyspozycje kierowcy, zwiększenie uwagi przy gromadzeniu informacji dotyczących kierowania pojazdami pod wpływem tych środków, a także czy policja jest odpowiednio przeszkolona do tego, kiedy i w jaki sposób należy przeprowadzać badania przesiewowe kierujących i używać testów oraz urządzeń do tych badań. Ponadto w raporcie tym sformułowano rekomendacje, dotyczące niezbędnych działań legislacyjnych zmierzających do ograniczenia zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem narkotyków, ale także innych substancji – np. dopalaczy, w tym m.in. wprowadzenie systemu zero tolerancji dla prowadzenia pojazdów pod wpływem środków odurzających przy zastosowaniu najniższego limitu oznaczalności w organizmie kierującego, który uwzględnia bierne lub przypadkowe narażenie na ekspozycję kierującego na działania danego środka odurzającego.

Brak reakcji ministra na wnioski w sprawie badania pracowników na zawartość alkoholu

Do lipca 2020 r. minister nie podjął żadnych działań zmierzających do uregulowania możliwości prewencyjnego badania pracowników przez pracodawców na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu, pomimo że w latach 2017–2020, a także w okresach wcześniejszych[60], organy centralne oraz organizacje zrzeszające podmioty działające na rynku przewozów kolejowych, pasażerskich, komunikacji publicznej występowały do ministra zwracając uwagę na ten problem. Minister nie przekazał także sprawy do ministra właściwego ds. pracy, mimo iż uznał, że regulacje takie

[59] Źródło: Achermann Stürmer, Y. (2016). Driving under the influence of alcohol and drugs. ESRA thematic report no. 2. ESRA project (European Survey of Road users' safety Attitude). Bern, Switzerland: Swiss Council for Accident Prevention, p22.).

[60] Pisma i wnioski kierowane były do ministra właściwego ds. transportu od 2014 r.

powinny być zawarte w ustawie – Kodeks pracy[61]. Stanowiło to naruszenie art. 243 i 244 kpa, a ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[62], minister kierujący określonym działem zobowiązany był do współdziałania m.in. z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. W ocenie wnioskujących organizacji, w wyniku m.in. zmiany w 2011 r. treści art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, uniemożliwiono pracodawcom wykonywanie takich badań[63]. Wątpliwości budziła również treść art. 22^{1b} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[64] dotyczącego warunków przetwarzania przez pracodawcę innych danych osobowych.

Podejmowane inicjatywy legislacyjne

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie bezpośrednio poprzedzającym, minister podejmował inicjatywy legislacyjne, których zakres obejmował zagadnienia związane z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu.

W dniu 18 maja 2015 r. weszły w życie zmiany w ustawie Prawo o rd[65], w wyniku których – na mocy art. 66 ust. 1g tejże ustawy – minister został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia wymagań funkcjonalnych, wymogów technicznych oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, uwzględniając dostępność rynkową takich urządzeń oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

W wyniku powyższej regulacji, minister w 2016 r. wydał cztery akty wykonawcze do ustawy Prawo o rd dotyczące określenia wymagań funkcjonalnych i wymogów technicznych blokady alkoholowej oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, a także dodatkowych badań technicznych pojazdów wyposażonych w blokadę alkoholową (w tym tramwajów i trolejbusów) i opłat z tym związanych[66].

---

61 Prace na uregulowaniem przedmiotowej kwestii podjęto po 25 czerwca 2020 r., tj. po tragicznym w skutkach wypadku autobusu komunikacji miejskiej w Warszawie. Wtedy, Szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów wskazał ówczesnego Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako właściwego do przygotowania projektu kompleksowej regulacji w tym zakresie, prosząc m.in. ministra właściwego ds. transportu o ścisłą współpracę

62 Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

63 Zgodnie z tą regulacją, badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego. Zabiegu pobrania krwi dokonuje fachowy pracownik służby zdrowia, a do badania stanu trzeźwości stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. poz. 2472).

64 Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm. Przepis obowiązujący od 4 maja 2019 r.

65 Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 511 ze zm.). Art. 4 tej ustawy dokonywał zmian w ustawie Prawo o rd.

66 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych i wymogów technicznych blokady alkoholowej oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1072) – weszło w życie dnia 5 sierpnia 2016 r., Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu warunków, terminów i sposobu przeprowadzania badań technicznych tramwajów i trolejbusów oraz jednostek wykonujących te badania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1073), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości opłat związanych z prowadzeniem stacji kontroli pojazdów oraz przeprowadzaniem badań technicznych pojazdów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1074), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1075).

Minister zainicjował również prace legislacyjne skutkujące uchwaleniem ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw[67]. Ustawa dokonała zmiany w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[68] poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia wymogu niekaralności za przestępstwa wynikające z art. 59 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[69] przy ubieganiu się o udzielenie licencji na przewóz osób taksówką. Takie rozwiązanie miało na celu zwiększenie bezpieczeństwa przewozu osób poprzez uniemożliwienie dostępu do zawodu taksówkarza osobom skazanym za niektóre przestępstwa określone w ww. ustawie.

Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym[70]. Szczegółowy program kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiący załącznik do rozporządzenia, w punkcie 3) lit a) rozszerzono[71] o psychologiczne aspekty kierowania pojazdem i uczestnictwa w ruchu drogowym, w tym czynniki mające wpływ na funkcje percepcyjne, podejmowane decyzje, czas reakcji lub zmianę zachowania kierującego pojazdem, w szczególności alkohol lub środki działające podobnie do alkoholu.

W dniu 4 grudnia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[72]. Przed skierowaniem projektu do Sejmu, projekt prowadzony był przez Ministra Infrastruktury wspólnie z Ministrem Cyfryzacji – wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD19. Do reprezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Infrastruktury. Zmiany dokonane w Rozdziale 3 ustawy, tj. w art. 135–139 i wprowadzone nowe art. 135a i art. 135b ustawy Prawo o rd stanowią konsekwencję zniesienia obowiązku posiadania przy sobie i okazywania na żądanie organu kontroli ruchu drogowego wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem. Art. 135 w nowym brzmieniu reguluje przesłanki i kwestie związane z zatrzymaniem przez policjanta wydanego w kraju prawa jazdy. Wprowadzany art. 135b określa sposób, w jaki dokonuje się zatrzymania – zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy, zgodnie z art. 135b ust. 1, następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców niezwłocznie po wystąpieniu przesłanek do zatrzymania określonych w art. 135 ww. ustawy. Przepis ma na celu wyeliminowanie dotychczasowej sytuacji, w której mimo zaistnienia przesłanek do zatrzy-

[67] Dz. U. z 2019 r. poz. 1180, ze zm.

[68] Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

[69] Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, ze zm.

[70] Dz. U. z 2018 r. poz. 2250. Akt oczekujący.

[71] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym (Dz. U. poz. 809).

[72] Dz. U. poz. 1517.

mania dokument nie jest zatrzymywany – w przypadku gdy kierowca nie ma dokumentu przy sobie. Zatrzymanie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 135b ust. 2, nastąpi przez zatrzymanie okazanego dokumentu. W przypadku przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu, w przypadku elektronicznego zatrzymania dokumentu, informację o zatrzymaniu przekazuje się wraz z wynikiem badania. Jeżeli wynik ten nie został uzyskany w terminie 30 dni od zatrzymania dokumentu, dokument podlega zwrotowi – organ wprowadza do centralnej ewidencji kierowców informację o zwrocie.

Ponadto 7 lutego 2020 r. Minister Infrastruktury zainicjował prace legislacyjne nad Projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw[73]. Projekt zakładał zmianę art. 99 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami i wprowadzenie przepisu art. 98a do ww. ustawy, która miała likwidować nadmiar czynności administracyjnych wykonywanych przez organy samorządowe w związku z postępowaniami w sprawie kierowców, którzy kierowali pod wpływem alkoholu[74].

W okresie objętym kontrolą, minister nie dokonywał jednak oceny skuteczności funkcjonowania aktów normatywnych lub ich części (z własnej inicjatywy lub w wyniku wystąpienia o taką ocenę uprawnionych organów i podmiotów), które odnosiły się do brd w zakresie dotyczących kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i które regulowały sprawy będące we właściwości ministra.

Uwagi do projektów aktów

Minister wnosił uwagi m.in. do następujących projektów aktów normatywnych przekazywanych przez naczelne i centralne organy administracji rządowej, których przedmiot regulacji związany był z brd w zakresie dotyczącym kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu:

- W dniach 4 października oraz 24 listopada 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw.

Projekt dotyczył m.in. zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, a także zapewnienia możliwości skutecznego i rzeczywistego stosowania przez organy procesowe reakcji karnej w sprawach o wykroczenia poprzez wydłużenie terminów przedawnienia karalności tych czynów; podniesienia

[73] Pozycja w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC18.

[74] Zgodnie z obowiązującymi przepisami, osoba kierując pojazdem pod wpływem alkoholu, wobec której sąd orzekł zakaz kierowania pojazdami, ma cofane uprawnienia do kierowania pojazdami. Dodatkowo starosta wydaje skierowania na badania lekarskie i psychologiczne oraz na kurs reedukacyjny. Skierowania te są wydawane w formie decyzji administracyjnych i podlegają zaskarżeniu, pomimo że przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami jednoznacznie wskazują, że ww. osoby są obowiązane odbyć te badania i uczestniczyć w kursach. Przyjęta praktyka powoduje także, że osoby, które mają cofnięte uprawnienia do kierowania pojazdami, nie mają motywacji do odbywania badań lekarskich w terminach wskazanych w skierowaniach i ww. ustawie (odpowiednio 1 miesiąc i 3 miesiące). Niedostarczenie badań skutkuje wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale mając na względzie, że uprawnienia do kierowania pojazdami zostały już cofnięte, to ich zatrzymanie jest już niezasadne. Przedstawiona zmiana służy uproszczeniu tej procedury poprzez rezygnację ze skierowań w formie decyzji.

dolnej kary pozbawienia wolności do 2 lat w stosunku do sprawcy, który spowoduje w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego wypadek, następstwem którego jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu.

- W dniu 11 lipca 2017 r. do projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu.

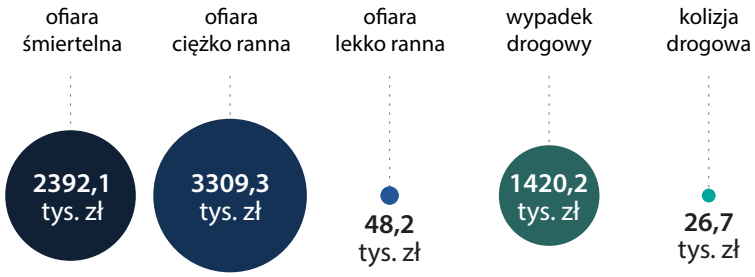
Ówczesny Minister Infrastruktury i Budownictwa wniósł o uzupełnienie projektu rozporządzenia o kwestie zmian w druku zaświadczenia potwierdzającego odbycie kursu reedukacyjnego daty wystawienia tego zaświadczenia, terminu w jakim kurs był przeprowadzony, unikalnego numeru zaświadczenia oraz imienia, nazwiska i numeru wykładowcy, jeśli go posiada.

Ustalono, że do Ministerstwa wpływały inne projekty dokumentów rządowych, jednak minister nie wnosił do nich uwag.

Wysokie i rosnące koszty społeczne wypadków i kolizji drogowych

Z przeprowadzonych badań dotyczących wyceny kosztów zdarzeń drogowych[75] wynika, że w 2018 roku koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce oszacowano na poziomie 56,6 mld złotych, w tym koszty wypadków drogowych wyniosły 44,9 mld złotych, a koszty kolizji drogowych wyniosły 11,7 mld złotych. Łącznie koszty zdarzeń drogowych stanowiły 2,7% PKB, w tym koszty wypadków – 2,1% PKB. Największy udział w kategorii kosztów wypadków i kolizji drogowych, wynoszący 58%, mają straty produkcji tytułem śmierci bądź niedyspozycji pracownika w pracy.

Infografika nr 6
Koszty jednostkowe wypadków i kolizji drogowych w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportu: Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2018, z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej,

[75] *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2018, z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej*, Warszawa, 2019 r. Wycena została wykonana na zamówienie KRBRD w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach. Poprzednią wycenę kosztów przeprowadzono w roku 2015.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badanie przeprowadzono w oparciu o wycenę kosztów kapitału ludzkiego i kosztów restytucji generowanych wskutek zajścia zdarzenia drogowego. Metoda obejmuje wycenę kosztów całkowitych oraz kosztów jednostkowych czterech kategorii strat:
– kosztu jednostkowego ofiary śmiertelnej,
– kosztu jednostkowego ofiary ciężko rannej,
– kosztu jednostkowego ofiary lekko rannej,
– kosztu jednostkowego straty materialnej.

Przy czym na szacunek kosztów jednostkowych składa się szczegółowa wycena kosztów poszczególnych procedur. Np. w odniesieniu do wypadku drogowego z ofiarą śmiertelną kosztu:
– przyjazdu na miejsce zdarzenia Policji, karetki pogotowia/śmigłowca ratowniczego, służb specjalnych, np. straży pożarnej;
– oględzin lekarskich;
– transportu zwłok;
– pochówku;
– pomocy medycznej i psychologicznej dla członków rodziny osoby zmarłej;
– wszczęcia pod nadzorem prokuratora postępowania przygotowawczego;
– postępowania karnego;
– wypłat odszkodowań z towarzystwa ubezpieczeniowego;
– wypłat renty rodzinnej z ZUS.

W ww. opracowaniu wskazano, że podstawowa struktura kosztów zdarzeń drogowych w 2018 r. zmieniła się na niekorzyść wielkości kosztów wypadków, których udział w kosztach całkowitych zdarzeń wyniósł aż 79%. Pozostałe 21% stanowiły koszty kolizji drogowych. W porównaniu do 2015 r., będącego ostatnim rokiem analizy kosztów zdarzeń drogowych w Polsce, oznacza to wzrost kosztów społecznych generowanych z tytułu zdarzeń drogowych z udziałem strat osobowych o 11%, mimo faktu, że w 2018 r. w stosunku do 2015 r. spadła liczba wypadków i ich ofiar oraz wzrosła liczba kolizji. Analiza wyników potwierdza wnioski z lat poprzednich, że tempo obniżania się ryzyka zagrożeń jednostki w ruchu drogowym jest nadal zbyt wolne w stosunku do dynamiki wzrostu cen jednostkowych, a przede wszystkim do dynamiki wzrostu PKB, które w 2018 r., stosunku do roku 2015 wzrosło o 17%. Oznacza to, że poprawa stanu bezpieczeństwa wyrażonego liczbą wypadków na poziomie 4% oraz liczby zabitych na poziomie 2,5% to znacznie za mało, by obniżyć koszty społeczne.

Niska ściągalność należności Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej

Ustanowienie obowiązku orzekania kar w podwyższonej wysokości za przestępstwo polegające na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego nie jest skutecznym narzędziem służącym ograniczeniu liczby osób prowadzących pojazdy w takim stanie.

Zgodnie z art. 43a § 2 kk, sąd, w razie skazania sprawcy za przestępstwo polegające na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (art. 178a § 1 kk), orzeka środek karny w postaci świadczenia pieniężnego na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej (dalej: *Fundusz*) w wysokości co najmniej 5000 zł, a w razie gdy sprawca tego czynu był wcześniej prawomocnie skazany za prowadzenie pojazdu mechanicznego w podobnym stanie (art. 178a § 4 kk), co najmniej 10 000 zł, do wysokości nieprzekraczającej 60 000 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Fundusz jest państwowym funduszem celowym ukierunkowanym na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości[76]. Środki Funduszu przeznaczane są m.in. na pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną, udzielaną przez jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, w tym stowarzyszenia, fundacje, organizacje i instytucje.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w 2020 r. w zakresie dotyczącym m.in. realizacji zadań Funduszu[77] wynika, że w 2019 r. przychody Funduszu wyniosły 367,5 mln zł, z czego większość, tj. 84,5% pochodziła z wpłat z tytułu orzeczonych przez sądy nawiązek oraz świadczeń pieniężnych (310,6 mln zł). Na koniec tego roku należności Funduszu wyniosły 241,3 mln zł i wynikały przede wszystkim z orzeczonych przez sądy nawiązek i świadczeń pieniężnych.

W koniec 2019 r. kwota należności Funduszu, utrzymywała się na wysokim poziomie, z tendencją wzrostową w porównaniu do okresu poprzedniego (uległa zwiększeniu o 12,1% w stosunku do stanu na początek roku).

Główne przyczyny niskiej ściągalności należności zostały zidentyfikowane przez powołany w 2018 r. przez Ministra Sprawiedliwości *Zespół do spraw poprawy ściągalności należności Funduszu Sprawiedliwości:*
- brak sankcji za uchylanie się od zapłaty świadczeń pieniężnych;
- bezskuteczną egzekucję komorniczą wynikającą z nieposiadania przez dłużników majątku i stałych źródeł dochodów;
- brak wyodrębnionych komórek organizacyjnych oraz wystarczającej liczby, wykwalifikowanych pracowników sądów powszechnych odpowiadających za dochodzenie i egzekucję należności;
- orzekanie nawiązek i świadczeń pieniężnych w wysokości przekraczającej aktualne możliwości finansowe osób zobowiązanych.

Od tego czasu, pomimo zwiększającego się corocznie stanu należności oraz przedstawienia w tym zakresie rekomendacji, nie podjęto żadnych działań w celu ich wdrożenia lub też wypracowania w ich miejsce alternatywnych rozwiązań służących poprawie ściągalności należności Funduszu.

[76] Utworzony na podstawie art. 43 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.).

[77] Kontrola *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 37 – Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej Funduszu Sprawiedliwości* (P/19/001).

5.2. Działania marszałków województw związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu, w tym sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem badań i wydawaniem orzeczeń przez uprawnionych lekarzy i psychologów, nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne w zakresie psychologii transportu oraz nad prowadzeniem ewidencji i rejestru

Działania marszałków województw nie były skuteczne

Działania podejmowane przez marszałków województw, w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu, nie zapobiegały wydawaniu orzeczeń o nieistnieniu przeciwskazań zdrowotnych, a przede wszystkim psychologicznych do kierowania pojazdem osobom, u których takie przeciwskazania istniały.

Ze względu na ograniczoną liczbę kontroli marszałkowie województw pozbawieni byli wiedzy o prawidłowym realizowaniu zadań przypisanych wpisanym do ewidencji uprawnionym lekarzom i psychologom. W należytym stopniu nie wykorzystywano, wprowadzonych w 2013 r. ustawą o kierujących, podstawowych instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych.

Celem badań lekarskich jest wykrycie faktu uzależnienia kierowcy od alkoholu lub innych niedozwolonych środków, a psychologicznych w zakresie psychologii transportu, wykrycie czy badany ma socjopatyczne zaburzenia osobowości prowadzące do lekceważenia norm prawnych i społecznych. Badaniom podlegają m.in. kierowcy, skierowani przez starostów na badania w związku z kierowaniem przez nich pojazdem pod wpływem środków zabronionych lub spowodowaniem wypadku, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń.

Znaczna liczba decyzji o skierowaniu na badania lekarskie i psychologiczne

Z tych m.in. powodów w 2019 r. tylko na terenie pięciu województw[78] (na terenie których prowadzono kontrolę) starostowie wydali ponad 12 tys. decyzji administracyjnych o skierowaniu na badania lekarskie oraz ponad 13 tys. decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu[79]. W latach 2016–2019 skierowano w Polsce na badania lekarskie ok. 217 tys. kierujących, a na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu ok. 235 tys. kierujących[80].

[78] Lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

[79] W celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do kierowania pojazdami.

[80] Na podstawie zbiorczych sprawozdań wojewodów, przekazanych Ministrowi Infrastruktury (art. 122 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących).

Kierujący w stanie pod wpływem środków zabronionych stanowili ok. 89,5% adresatów decyzji o skierowaniu na badania lekarskie. Odpowiednio decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu – ok. 74,7%[81].

Tabela nr 3
Decyzje administracyjne w sprawie skierowania na badania *(według sprawozdań wojewodów)*

	2016	2017	2018	2019
skierowanie na badanie lekarskie	63 524	54 516	49 531	49 846
skierowanie na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu	69 036	57 247	52 167	56 812

Źródło: sprawozdania roczne wojewodów.

Rzetelny nadzór nad wykonywaniem tych badań jest o tyle istotny, że dotyczy wydawania orzeczeń również kierowcom występującym o zezwolenie do kierowania pojazdem uprzywilejowanym, przewożącym wartości pieniężne lub towary niebezpieczne, a także kierowcom starającym się o uzyskanie prawa jazdy w zakresie wyższych kategorii, uprawniających do prowadzenia pojazdów wysokotonażowych i przewożących zarobkowo ludzi.

Brak kryteriów oceny ustaleń

W żadnym z urzędów marszałkowskich nie określono jednoznacznie kryteriów oceny ustaleń zawartych w protokołach z kontroli uprawnionych lekarzy i psychologów, które pełniłyby rolę wyznaczników pozwalających dokonać kwalifikacji ustaleń do kategorii *rażących nieprawidłowości* w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań. Brak tych kryteriów sprzyjał dowolności postępowania, w tym niepodejmowaniu działań w przypadkach istotnych nieprawidłowości, które powinny skutkować wykreśleniem z ewidencji lub rejestru. Dowolność postępowania jest jednym ze zdefiniowanych w administracji publicznej mechanizmów korupcjogennych, powodujących lub podwyższających ryzyko korupcji[82]. W ocenie NIK, ustalenie jednolitych kryteriów i ich upublicznienie w środowisku uprawnionych lekarzy i psychologów, jest niezbędne szczególnie w sytuacji ogólnego określenia w ustawie o kierujących pojęcia *rażącej nieprawidłowości*, a także przeprowadzania kontroli w imieniu marszałka przez upoważnione przez niego osoby.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** kontrole badań psychologicznych wykazały nieprawidłowości w 26 z 41 przeprowadzonych kontroli. W żadnym przypadku nie skutkowały jednak podjęciem decyzji o wykreśleniu psychologa uprawnionego do przeprowadzania badań z ewidencji. Marszałek nie ustalił kryteriów rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich i psychologicznych.

[81] Na podstawie analizy wydanych decyzji administracyjnych, przeprowadzonej podczas kontroli w SP w Iławie. Inny powód wydania decyzji o skierowaniu na badania lekarskie to uzasadnione zastrzeżenia co do stanu zdrowia. Natomiast na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu to przekroczenie 24 punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, popełnienie dwóch wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, spowodowanie wypadku drogowego, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała obrażeń.

[82] Dowolność postępowania, czyli sytuacja, gdy funkcjonariusz publiczny ma zbyt szerokie możliwości decyzyjne, gdy rozstrzygnięcie jakiejś sprawy nie jest jasno wyznaczone przepisami prawa, tylko zależy od dobrej woli urzędnika – *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku*, str. 433.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak jednoznacznego określenia kryteriów w ustawie o kierujących oraz dokumentach wewnętrznych urzędów powodował, że działania realizowane przez marszałków zmierzające m.in. do eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem środków niedozwolonych były nieskuteczne.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** nie wydano decyzji administracyjnej o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę pracowni psychologicznej w zakresie psychologii transportu i nie skreślono tego przedsiębiorcy z rejestru, do czego zobowiązywał art. 88 ust. 4 pkt 3 ustawy o kierujących, pomimo że podczas kontroli pracowni, przeprowadzonej w 2018 r., stwierdzono rażące naruszenie wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej. W protokole odnotowano, że *badania psychologiczne prowadzone były niezgodnie z metodyką badań psychologicznych, w oparciu o niewłaściwy proces diagnostyczny*. Podano także, że *druga strona karty badania psychologicznego, zgodnie ze wzorem, zawierająca dane z wywiadu, obserwacji oraz wszystkich przeprowadzonych prób w części aparaturowej i pisemnej, została zastąpiona ankietą kierowcy. W związku z tym, wywiad psychologiczny oraz obserwacja osoby badanej nie są prowadzone.* Tę samą nieprawidłowość stwierdzono także podczas kontroli przeprowadzonej w 2013 r.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** nie podejmowano skutecznych działań w celu wyegzekwowania od dwóch przedsiębiorców usunięcia stwierdzonych podczas kontroli naruszeń warunków wykonywania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu: Ustalono wówczas niezgodne z przepisami warunki lokalowe pracowni, stosowanie bazy testowej niezgodnej z metodyką psychologicznych badań kierowców, brak w kartach badania informacji i danych z wywiadu psychologicznego. Kontrole sprawdzające tych przedsiębiorców przeprowadzono dopiero po około ośmiu i siedmiu miesiącach od wystosowania zaleceń z siedmiodniowym terminem ich wykonania.

Jedynie ok. 19% uprawnionych lekarzy objętych nadzorem

Na 2450 uprawnionych lekarzy, wpisanych do ewidencji prowadzonych w pięciu skontrolowanych urzędach marszałkowskich, kontrolą wykonywania badań lekarskich, prowadzenia dokumentacji i wydawania orzeczeń osobom skierowanych przez starostów na badania w celu ustalenia braku lub istnienia przeciwskazań do prowadzenia pojazdów, marszałkowie województw w ramach sprawowanego nadzoru objęli w okresie 2017–2020 (I półrocze) jedynie 476 lekarzy (19,4%)[83].

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** w latach 2017–2020 (I półrocze) działający z upoważnienia Marszałka Województwa lekarz przeprowadził 100 kontroli wykonywania badań lekarskich, dokumentacji prowadzonej w związku z tymi badaniami i wydawanych orzeczeń (11,1% lekarzy wpisanych do ewidencji), stwierdzając nieprawidłowości w 97 przypadkach. Ogółem przez okres ok. siedmiu lat kontrolą objęto 16% lekarzy uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich umieszczonych w ewidencji według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

[83] W województwie podlaskim – 21,2%, odpowiednio świętokrzyskim – 25,2%, lubelskim – 13,2%, łódzkim – 11,1%, warmińsko-mazurskim – 63,2%.

Nieprawidłowości stwierdzane w trakcie kontroli wykonywania przez uprawnionych lekarzy badań lekarskich, wskazują na konieczność zwiększenia liczby i częstotliwości działań kontrolnych. Pozwoli to uniknąć takich przypadków, jak np. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, gdzie podczas przeprowadzonej w 2016 r. kontroli jednego z uprawnionych lekarzy ujawniono rażące nieprawidłowości w wykonywaniu przez niego badań, dotyczące okresu od 2013 r. Wykreślenie tej osoby z ewidencji uprawnionych lekarzy nastąpiło dopiero w lutym 2017 r.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** w lutym 2017 r. skreślono uprawnionego lekarza z ewidencji w związku ze stwierdzonymi, w ramach kontroli UMWP, rażącymi nieprawidłowościami dotyczącymi prowadzonej przez niego dokumentacji[84]. W protokole z kontroli lekarz uprawniony przeprowadzający kontrolę odnotował, że nie ma możliwości przeprowadzenia kontroli z uwagi na brak możliwości okazania żądanej dokumentacji, a dokumentacja miała charakter wyrywkowy, jest przechowywana w sposób chaotyczny i niekompletny. Z wykazanych w rejestrze 4008 wydanych orzeczeń, lekarz ten okazał jedynie 37, natomiast za 2014 r. przedstawił jedynie dwie ankiety dotyczące stanu zdrowia i przebytych chorób, 308 za 2016 r. oraz przedstawił jedynie wybrane karty badania wzroku, tj. trzy w 2013 r., 13 w 2014 r., dziewięć w 2015 r. i osiem w 2016 r.

Nieprawidłowości podczas kontroli ok. 42% uprawnionych lekarzy

W 201 z 476 kontroli przeprowadzonych przez upoważnionych lekarzy (42,2%) stwierdzono nieprawidłowości. Jednak tylko w dziewięciu przypadkach, pomimo że ustalenia tych kontroli wskazywały na rażące nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich przez uprawnionych lekarzy, marszałkowie województw[85] realizując obowiązek określony w art. 80 ust 4 pkt 3 ustawy o kierujących, skreślili lekarzy z prowadzonych przez nich ewidencji uprawnionych lekarzy.

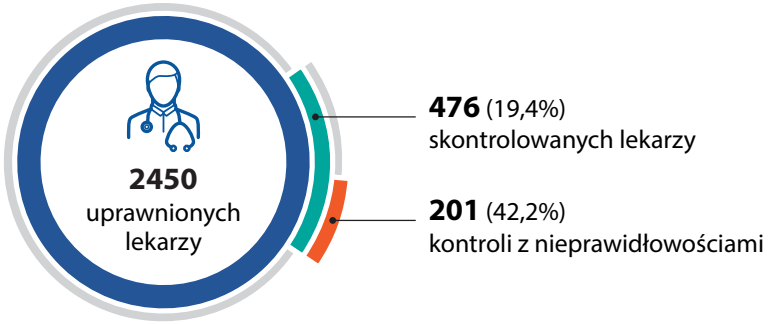
Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** skreślono z ewidencji 10 lekarzy (czterech w 2017 r. oraz po dwóch w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.). W siedmiu przypadkach przyczyną skreślenia było stwierdzenie, w wyniku przeprowadzonych kontroli, rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich.

[84] W zakresie m.in.: nieprzestrzegania regulacji zawartych w § 4 ust. 1, § 5 ust. 1 i 2 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie badań lekarskich.

[85] Marszałek Województwa: Podlaskiego (w jednym przypadku), Lubelskiego (w jednym przypadku) oraz Łódzkiego (w siedmiu przypadkach).

Infografika nr 7
Nadzór nad uprawnionymi lekarzami



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

Ok. 33% pracowni psychologicznych nieobjętych nadzorem. Nieprawidłowości w ok. 39% pracowni

Na 398 wpisanych do prowadzonych przez marszałków pięciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich rejestrów przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne (w których zatrudnionych było 1218 psychologów uprawnionych do przeprowadzania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu), kontrolą wykonywania badań psychologicznych, prowadzenia dokumentacji, wydawania orzeczeń osobom skierowanych przez starostów na badania, a także warunków lokalowych pracowni, marszałkowie województw objęli w okresie 2017–2020 (I półrocze) 267 przedsiębiorców (67,1%)[86].

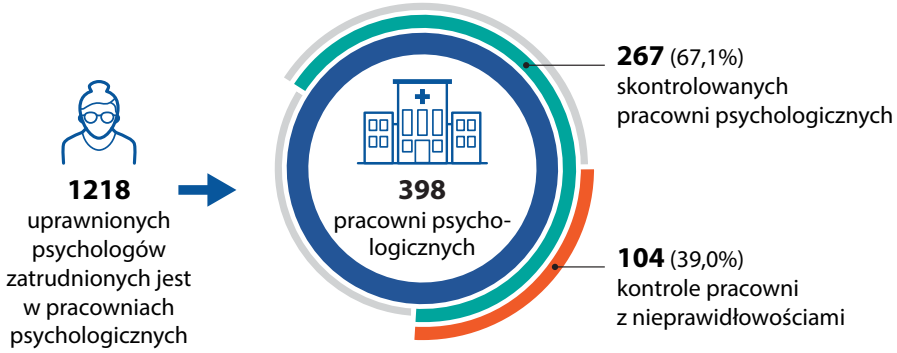
Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** według stanu na koniec pierwszego półrocza 2020 r. w rejestrze przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną wpisanych było 63 przedsiębiorców. W latach 2017–2020 (do 30 września) Marszałek przeprowadził ogółem 24 kontrole pracowni psychologicznych (38% wpisanych do rejestru), w ramach których dokonano również kontroli wykonywanych w nich badań psychologicznych.

W wyniku kontroli pracowni psychologicznych aż w 104 z nich (39%) stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych 131 pracowniach psychologicznych zatrudnieni w nich uprawnieni psycholodzy wykonywali badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu i wydawali orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami w zasadzie bez nadzoru.

[86] W województwie podlaskim – 61,4%, odpowiednio świętokrzyskim – 25,2%, lubelskim – 13,2%, łódzkim – 11,1%, warmińsko-mazurskim – 38,1%.

Infografika nr 8
Nadzór nad uprawnionymi psychologami



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

Stwierdzane podczas tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzania badań psychologicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym trybu, zakresu i przebiegu badań, warunków lokalowych, prowadzonej dokumentacji oraz zgodności prowadzenia pracowni psychologicznej z wpisem do rejestru przedsiębiorców (opisano w dalszej części). W odniesieniu do przeprowadzania badań psychologicznych jedynie Marszałek Województwa Lubelskiego skreślił psychologa z ewidencji. Powodem skreślenia był wniosek zainteresowanego o wykreślenie w związku z niespełnieniem przez niego wymagania określonego w art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy o kierujących.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** z ewidencji uprawnionych psychologów do przeprowadzania badań w zakresie psychologii transportu zostało skreślonych dwóch psychologów, w tym jeden z powodu śmierci, a drugi (na jego wniosek) z powodu skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów.

Na konieczność zintensyfikowania przez marszałków województw działań nadzorczych wskazują ustalenia przeprowadzonych przez uprawnione osoby kontroli, w tym skala i rodzaj nieprawidłowości. Najpoważniejsze z nich świadczyły o lekceważeniu przez lekarzy i psychologów znaczenia rzetelnego przeprowadzenia badań dla poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach i mogły być wynikiem niewłaściwego sprawowania nadzoru przez marszałków województw.

Nieprawidłowe wykonywanie badań lekarskich

Ujawnione przez upoważnionych lekarzy nieprawidłowości dotyczyły zarówno nieprawidłowego przeprowadzania badań jak i sposobu ich dokumentowania.

Powtarzające się w protokołach z kontroli zapisy dotyczyły:
- braku wymaganych konsultacji lekarskich (diabetologicznej oraz okulistycznej);
- nieprawidłowej oceny narządu wzroku lub niedokonania tej oceny;
- nieprzeprowadzania oznaczenia poziomu glukozy we krwi;

– nieprawidłowej oceny narządu słuchu i równowagi lub niedokonania tej oceny;
– braku rozpoznania końcowego i wniosków;
– nieprzesyłania do starostw kopii orzeczeń lekarskich o przeciwwskazaniach zdrowotnych do kierowania pojazdem;
– udokumentowania badań niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym nieudokumentowania lub niekompletności badania podmiotowego lub przedmiotowego;
– niedołączaniu do dokumentacji kopii orzeczeń lekarskich;
– braku w dokumentacji medycznej oświadczenia dotyczącego stanu zdrowia;
– błędów w treści orzeczeń, w tym nieuzasadnionym użyciu kodu;
– zamieszczenia nieprawidłowego zapisu o ograniczeniach w prowadzeniu pojazdu, nierzetelnego przekazania danych o liczbie wydanych orzeczeń lekarskich.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** ustalenia odnotowane w sporządzonej przez upoważnionego lekarza dokumentacji z kontroli[87] dotyczyły: nieprzesyłania kopii orzeczeń lekarskich o przeciwwskazaniach zdrowotnych do kierowania pojazdem do starostw powiatowych właściwych ze względu na miejsce zamieszkania osób badanych (30 kontroli), nierzetelnego przekazania do UMWŚ danych o liczbie wydanych orzeczeń lekarskich (17 kontroli), a także niedołączania do dokumentacji kopii orzeczeń lekarskich na wymaganych drukach (pięć kontroli). Kontrole wykazały ponadto nieprawidłowe przeprowadzanie badań lekarskich polegające na braku wymaganych konsultacji lekarskich, diabetologicznej oraz okulistycznej (cztery kontrole) oraz nie zleceniu zbadania poziomu cukru we krwi (jedna kontrola).

Nieprawidłowe wykonywanie badań psychologicznych oraz prowadzenia pracowni

Nieprawidłowości stwierdzane podczas kontroli wykonywania badań psychologicznych oraz prowadzenia pracowni psychologicznych, które zostały przeprowadzone przez upoważnionych psychologów na terenie objętych kontrolą pięciu województw dotyczyły trybu, zakresu i przebiegu badań, warunków lokalowych, prowadzonej dokumentacji oraz zgodności prowadzenia pracowni psychologicznej z wpisem do rejestru przedsiębiorców.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** ustalenia odnotowane w sporządzonej przez upoważnionego psychologa dokumentacji z przeprowadzonych w latach 2017–2020 kontroli[88] polegały m.in. na:
– w zakresie przeprowadzania badań: niedokonywaniu diagnozy cech osobowości mających wpływ na powstrzymanie się od prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (1), lakoniczności dokonywanych wywiadów (1), niedokonywaniu oceny koordynacji wzrokowo-ruchowej, a także oceny uwagi (2), niewykonywaniu badań poziomu sprawności intelektualnej (1), nieróżnicowaniu procedur diagnostycznych ze względu na rodzaj i cel badania (3), nieprzeprowadzaniu pomiaru czasu reakcji (2);

[87] W tym czterech sprawdzających. Nieprawidłowości odnotowano w dokumentacji 34 z 74 przeprowadzonych w latach 2017–2019 kontroli.

[88] Nieprawidłowości odnotowano w dokumentacji ośmiu kontroli z 12 poddanych analizie (w nawiasie podano liczbę skontrolowanych pracowni, w których upoważnieni psycholodzy stwierdzili nieprawidłowość).

– w zakresie sposobu dokumentowania wyników badań lub posiadanych narzędzi diagnostycznych: braku podręcznika i arkuszy testowych do narzędzi służących ocenie sprawności procesów umysłowych (intelekt, procesy uwagi, pamięć) (1), braku narzędzi diagnostycznych spełniających warunki standaryzacji, obiektywizmu, normalizacji rzetelności i trafności, w tym w miarę możliwości posiadających udowodnioną trafność diagnostyczną w badaniach psychologicznych kierowców (3), stosowaniu do oceny sprawności intelektualnej i procesów poznawczych (sprawność postrzegania, uwagi, rozumienia sytuacji oraz antycypacji) oraz do oceny sprawności umysłowej, narzędzi niespełniających wymagań określonych w Metodyce (2), stosowaniu nieaktualnych norm sprawności oceny intelektualnej (1), stosowaniu do testów kopii arkuszy nie spełniających wymagań psychometrycznych (brak podręcznika, kwestionariuszy) (1), stosowaniu w pracowni aparatury niewłaściwego typu (1), niezamieszczaniu w kartach badań wszystkich istotnych danych z wywiadów, obserwacji zbieranych na oddzielnych arkuszach (1), niezamieszczaniu w kartach badań analizy i interpretacji wyników badań, a ponadto oceny i opisu oceny badanej (funkcjonowanie poznawcze, wniosków i zaleceń (2).

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** analiza treści wszystkich 24 protokołów z kontroli pracowni psychologicznych, przeprowadzonych w latach 2017–2020 (30 września) wykazała, że w 10 kontrolach stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: stosowania testów wycofanych i nieaktualnych oraz nielegalne ich używanie (kserowanie), braku w dokumentacji wydanego orzeczenia psychologicznego, braku w dokumentacji wyników wywiadu psychologicznego, wydawania orzeczeń w procesie diagnostycznym opartym o niewystarczający materiał otrzymany z testów osobowości, stosowania niezgodnych z rozporządzeniem kart badania, przechowywania testów i dokumentacji w sposób umożliwiający dostęp do nich osobom nieupoważnionym.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** stwierdzono, że w dokumentacji z kontroli 13 planowych kontroli pracowni psychologicznych, w 12 upoważnieni psycholodzy stwierdzili nieprawidłowości, które dotyczyły:

– trybu, zakresu i przebiegu badań (w siedmiu pracowniach) i polegały na: braku pogłębionego wywiadu (w sześciu pracowniach), stosowaniu nieodpowiedniej bazy testowej (w trzech pracowniach), badaniu koordynacji wzrokowo-ruchowej niezgodnie z metodyką badań psychologicznych kierowców (w jednej pracowni), stosowaniu nieodpowiednich narzędzi do badania koncentracji i podzielności uwagi (w jednej pracowni), przeprowadzenie badań testowych i aparaturowych niezgodnie z metodyką psychologicznych badań kierowców (w jednej pracowni), braku odpowiednich metod badawczych do badania obcokrajowców (w pięciu pracowniach);
– warunków lokalowych (w pięciu pracowniach), które polegały na dysponowaniu: jednym pomieszczeniem do badań zbiorowych i indywidualnych lub wyłącznie jednym pomieszczeniem (w jednym przypadku);
– prowadzonej dokumentacji (w trzech pracowniach), które polegały na nieprawidłowym prowadzeniu rejestru badanych (w jednej pracowni), nieprawidłowym skreśleniu w jednym orzeczeniu, stosowaniu kopii arkuszy testów psychologicznych (w jednej pracowni);
– zgodności prowadzenia pracowni psychologicznej z wpisem do rejestru przedsiębiorców (w dwóch pracowniach) polegającym na niezgłoszeniu zmian dotyczących psychologów prowadzących badania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprzestrzeganie podczas planowania ustalonych *Zasad kontroli*

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** pomimo że przyjęto procedury planowania i przeprowadzania kontroli, to jednak nie były one przestrzegane podczas sporządzania rocznych planów kontroli lekarzy oraz przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne. Według przyjętych *Zasad kontroli*, w pierwszej kolejności powinni zostać skontrolowani lekarze i pracownie psychologiczne, wydający najwięcej orzeczeń w roku ubiegłym. Faktycznie, Urząd pomijał w planach niektóre z tych podmiotów, a zlecał kontrole innych, w skrajnym przypadku zaplanowano do kontroli pracownię, w której w ogóle nie wydano orzeczeń. W szczególności nie zapewniono kontroli lekarza, który wydawał orzeczenia na szeroką skalę i jednocześnie był lekarzem, prowadzącym z upoważnienia Marszałka kontrole innych uprawnionych lekarzy. Na przykład na 2017 r. zaplanowano kontrolę 26 lekarzy, którzy wydali poniżej 284 orzeczeń, natomiast nie uwzględniono 19 lekarzy, którzy wydali rok wcześniej nawet 1475 orzeczeń. Ponadto, na skutek zaniechania ustalenia liczby wydanych orzeczeń w latach 2017–2018, niezgodnie z *Zasadami kontroli* wytypowano uprawnionych lekarzy i uprawnionych psychologów do kontroli na kolejne lata.

Sposób dokumentowania nie umożliwiał dokonania oceny wykonania zlecenia

Nadzór nad kontrolami prowadzonymi przez upoważnionych lekarzy i psychologów nie był sprawowany w pełni rzetelnie, ponieważ nie wymagano od upoważnionych lekarzy i upoważnionych psychologów dokumentowania wyników kontroli w sposób, który umożliwiłby weryfikację prawidłowości zleconego im zadania.

W większości skontrolowanych urzędów marszałkowskich[89] ustanowiono w dokumentach wewnętrznych ogólne zasady przeprowadzania i dokumentowania kontroli.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** według *Zasad kontroli* kontrolujący miał obowiązek sporządzić z każdej kontroli protokół, zawierający opis stanu faktycznego (w tym nieprawidłowości) oraz wydane zalecenia pokontrolne. Obowiązkiem kontrolującego było rzetelne i obiektywne ustalenie stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów, tj. w szczególności: kserokopii dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, a także pisemnych lub ustnych wyjaśnień i oświadczeń kontrolowanego. Zebrane w toku kontroli dowody powinny zostać zamieszczone przez kontrolującego w aktach kontroli. Obowiązkiem kontrolowanych było pisemne poinformowanie kontrolujących o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych. Protokół kontroli, wraz z aktami kontroli, kontrolujący mieli obowiązek przekazać do UMWŚ celem rozliczenia.

Wystąpiły jednak przypadki nieokreślenia szczegółowych wymagań dotyczących dokumentowania tych kontroli[90]. Sformułowanie takich wymagań umożliwiłoby uzyskanie pełniejszej wiedzy o kontrolowanym obszarze, co z kolei pozwoliłoby efektywniej sprawować nadzór nad przeprowadzanymi badaniami.

[89] Poza Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

[90] W Urzędach Marszałkowskich Województw: Lubelskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** w *Regulaminie kontroli* nie określono minimalnej wielkości dokumentacji medycznej do sprawdzenia oraz wymagań dotyczących dokumentowania przebiegu kontroli badań i wydawania orzeczeń w celu weryfikacji prawidłowości realizacji zleconego zadania.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** zlecając corocznie wykonywanie kontroli badań lekarskich, nie określano wymagań co do zakresu oraz sposobu dokumentowania tych kontroli.

Nie egzekwowano przestrzegania opracowanych zasad bądź regulaminów kontroli.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** nie wymagano od upoważnionych lekarzy dokumentowania wyników kontroli w sposób, który umożliwiłby weryfikację prawidłowości zleconego zadania. Protokoły kontroli nie zawierały pełnego opisu stanu faktycznego, a jedynie odnosiły się do ogólnikowych stwierdzeń. Protokoły kontroli nie zawierały także dowodów potwierdzających ustalenia zapisane w protokołach. Według obowiązującego w Urzędzie *Regulaminu kontroli* kontrolujący sporządza protokół zawierający opis stanu faktycznego, w tym ustalonych nieprawidłowości, protokół zawiera wykaz załączników, przy czym załączniki stanowią integralną część protokołu.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** upoważnieni lekarz i psychologowie nie dokumentowali ustaleń w sposób przyjęty w *Zasadach kontroli*, zasadniczo nie gromadząc akt kontroli. Nie poddawano rzetelnej analizie protokołów kontroli. Np. nie wyjaśniono faktycznego zakresu przeprowadzonych przez psychologa kontroli w sytuacji, gdy – zgodnie z protokołami – w trakcie sześciogodzinnych badań skontrolował on dokumentację dotyczącą wydania ok. 615 orzeczeń, co świadczyłoby, że czynności kontrolne dotyczące prawidłowości wydania jednego orzeczenia były prowadzone średnio przez ok. 40 sekund. Mimo to, akceptowano i rozliczano wykonywane przez nich, na podstawie zawartych umów zlecenia, zadania.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** protokoły kontroli badań psychologicznych przeprowadzonych w 2019 i 2020 r. nie zawierały, w odróżnieniu od protokołów z roku 2017 i 2018, ustaleń i ocen odnoszących się do metod i urządzeń badawczych wskazanych w Metodyce przeprowadzania badań psychologicznych, stanowiącej załącznik nr 5 do rozporządzenia. W protokołach kontroli nie została zawarta informacja o skali stwierdzonych nieprawidłowości lub została ona sformułowana w sposób sugerujący, że nieprawidłowość dotyczy wszystkich skontrolowanych badań. W ocenie NIK niezamieszczanie w protokołach kontroli skali stwierdzanych nieprawidłowości uniemożliwiało dokonanie oceny spełnienia przesłanki wielokrotności naruszenia przepisów.

Brak pełnego opisu stanu faktycznego obejmującego wskazany w ustawie o kierujących zakres kontroli oraz wskazanie wielkości dokumentacji objętej badaniem, potwierdzonej załączonymi do protokołów dowodami, uniemożliwiał marszałkom województw sprawowanie w sposób prawidłowy nadzoru nad wykonywaniem badań i wydawaniem orzeczeń. Przeprowadzona przez NIK analiza sporządzanych przez upoważnione osoby protokołów kontroli nie pozwala na potwierdzenie, czy określone w umowach zadanie było realizowane w sposób rzetelny.

Brak dostępu do Centralnej Ewidencji Kierowców

Przepisy regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej, a administratorem CEK, według pierwotnych założeń do ustawy o kierujących miały wejść w życie w wydłużonym terminie, tj. z dniem 1 stycznia 2013 r. Zmiany wprowadzone ww. ustawą mają na celu umożliwienie prowadzenia monitoringu kierowcy, z uwzględnieniem m.in. danych dotyczących naruszenia przez niego przepisów, jak również informacji dotyczących lekarzy oraz psychologów (i pracowni psychologicznych), którzy przeprowadzili badania, w tym wydanych orzeczeń.

Wystąpiły jednak znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego CEK i możliwości korzystania z jego zasobów. Kolejno określane terminy to 4 stycznia 2016 r., następny 4 czerwca 2018 r. Natomiast u*stawą z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*[91] realizację obowiązku przekazywania informacji przez administratora CEK m.in. marszałkom województw przesunięto bez określenia terminu, tj. do dnia wskazanego w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji[92], określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających współpracę z CEK[93]. Z ww. przyczyn żaden ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie współpracował z administratorem CEK.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** nie korzystano z danych o kierujących pojazdami pod wpływem środków zabronionych umieszczonych w Centralnej Ewidencji Kierowców z powodu braku dostępu do tego systemu. Wyjaśniono, że w trakcie kilkuletnich prac nad projektem urzędy marszałkowskie brały udział w testowaniu tego systemu jednak do chwili obecnej, na poziomie urzędów marszałkowskich, nie został on wdrożony.

W ocenie NIK, brak planowanej możliwości pozyskiwania z CEK informacji o osobach, które kierowały pojazdem pod wpływem środków zabronionych, a także o lekarzu i psychologu, którzy wykonywali badania w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdami, oraz o orzeczeniach stwierdzających istnienie przeciwwskazań zdrowotnych bądź psychologicznych do kierowania pojazdami, obniżał skuteczność sprawowanego przez marszałków województw nadzoru nad procesem badań i wydawaniem orzeczeń.

Możliwość pozyskiwania informacji z CEK o orzeczeniach, w szczególności psychologicznych w zakresie psychologii transportu, wydanych kierującym, którzy zostali powtórnie zatrzymani pod wpływem środków zabronionych, mogłaby przyczynić się do uszczelnienia systemu badań. Natomiast marszałkom województw, mogłaby umożliwić trafniej typować lekarzy i psychologów do kontroli – w związku z dużą liczbą lekarzy i psychologów objętych nadzorem i ograniczonymi środkami na przeprowadzanie kontroli tych osób.

[91] Dz. U. poz. 957, ze zm.

[92] Termin powyższy minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, na co najmniej 3 miesiące przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w komunikacie.

[93] W dniu 4 września 2020 r. Minister Cyfryzacji w wydanym Komunikacie określił termin wdrożenia tych rozwiązań na 5 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1533).

Stąd istotnym jest uruchomienie najważniejszego narzędzia przewidzianego w ustawie o kierujących, dzięki któremu możliwe będzie trafne typowanie przez marszałków województw lekarzy/psychologów/pracowni psychologicznych, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działalności. Bez skutecznego wdrożenia obowiązku przetwarzania przez administratora centralnej ewidencji kierowców ww. informacji, organy nadzoru pozbawione będą możliwości skutecznej oceny przeprowadzania badań i wydawania orzeczeń kierującym skierowanym przez starostów na badania w związku z kierowaniem przez nich pojazdem w pod wpływem środków niedozwolonych lub spowodowaniem wypadku w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń.

Brak nadzoru nad realizacją kursów reedukacyjnych

W lipcu 2015 r. weszły w życie przepisy dotyczące organizacji kursów reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Prawidłowa organizacja kursów oraz rzetelne ich przeprowadzanie przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego[94] jest o tyle istotna, że do odbycia kursów obligatoryjnie kierowane są osoby, które uczestniczyły w ruchu drogowym pod wpływem alkoholu i innych środków zabronionych. Celem tych kursów jest m.in. podwyższenie wśród tych osób świadomości o skutkach wypadków drogowych, powodowanych wskutek zażywania środków zabronionych oraz wpływie substancji zabronionych na funkcje percepcyjne kierującego i na podejmowane przez niego decyzje. Mają również przybliżyć prowadzącym pojazdy aspekty psychologiczne kierowania pod wpływem tych środków i uczestnictwa w ruchu drogowym.

Marszałkowie czterech województw[95] nie przedstawili dowodów potwierdzających ich zainteresowanie sposobem organizacji kursów, w tym zgodności realizacji programów z przepisami *rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub psychologiczne w zakresie psychologii transportu*[96], a ponadto spełnianiem przez osoby prowadzące takie kursy wymogu posiadania odpowiedniej specjalistycznej wiedzy w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Marszałek Województwa Lubelskiego, w toku kontroli NIK, wystąpił do nadzorowanych czterech WORD o przedstawienie informacji dotyczących kwalifikacji prowadzących kursy[97].

Według sprawozdań wojewodów w latach 2016–2019 na kursy reedukacyjne skierowano łącznie ok. 132,7 tys. osób[98].

[94] Nadzór nad WORD sprawuje zarząd województwa (art. 116 pkt 3 Prawa o rd).

[95] Podlaskiego, Świętokrzyskiego, Łódzkiego i Warmińsko-Mazurskiego.

[96] Dz. U. z 2019 r. poz. 140, ze zm.

[97] Kursy prowadzone były przez uprawnionych psychologów transportu, psychologów posiadających certyfikaty specjalisty psychoterapii uzależnień oraz policjantów ruchu drogowego.

[98] Przesyłane do wojewodów przez starostów dane dotyczą liczby wydanych decyzji w sprawie skierowania na kurs reedukacyjny w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak i na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii.

Przyczyny niewielkiej liczby kontroli

Wpływ na niewielką liczbę kontroli realizowanych w ramach sprawowanego przez marszałków województw nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich, badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu oraz wydawaniem orzeczeń mogły mieć ograniczone środki pomimo wniosków uzasadniających zwiększenie kwoty dotacji celowej na realizację tych zadań. Marszałkowie województw otrzymywali rocznie na ten cel od 10 do 30 tys. zł na kontrolę wykonywania badań lekarskich i do 38 tys. złotych na kontrolę badań psychologicznych.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** na przeprowadzanie kontroli wykonywania badań lekarskich (ok. 280 lekarzy wpisanych do ewidencji) Wojewoda Podlaski pomimo wniosków uzasadniających zwiększenie kwoty dotacji celowej do 12 tys. zł, przeznaczał corocznie 10 tys. zł.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** ze względu na ograniczone środki finansowe zakładano przeprowadzenie rocznie jedynie 25 kontroli lekarzy.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** na realizację kontroli lekarzy (ok. 750 lekarzy wpisanych do ewidencji) ustanowiono kwotę 30 tys. zł rocznie. Natomiast na kontrole badań psychologicznych (ok. 420 psychologów w ewidencji i ok. 100 pracowni w rejestrze) otrzymywano dotację roczną w wysokości od 32 do 38 tys. zł.

Dopuszczenie do występowania konfliktu interesów[99]

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** na skuteczność podejmowanych działań nadzorczych negatywny wpływ mogło mieć zlecenie upoważnionemu do kontroli psychologowi przeprowadzenia w imieniu Marszałka kontroli pracowni psychologicznej, w której sam był zatrudniony, przeprowadzał badania i wydawał orzeczenia psychologiczne. Zlecenie kontroli tej osobie nie zapewniało bezstronności działającego w imieniu Marszałka psychologa, a ponadto było sprzeczne z obowiązującymi w Urzędzie *Zasadami kontroli*[100]. W protokole kontroli pracowni, w której był on zatrudniony, nie odnotowano jego imienia i nazwiska jako osoby przeprowadzającej badania psychologiczne. Informacje o zatrudnieniu upoważnionego przez Marszałka psychologa w kontrolowanym podmiocie były dostępne w prowadzonej przez Urząd ewidencji. Także rejestr przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną zawierał dane, które wiązały firmę (oznaczenie) przedsiębiorcy z imionami i nazwiskami uprawnionych psychologów oraz numerami ich uprawnień.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego,** w ramach nadzoru sprawowanego nad lekarzami uprawnionymi do przeprowadzania badań lekarskich, zlecano corocznie wykonywanie kontroli badań lekarskich kierowców Wojewódzkiemu Ośrodkowi Medycyny Pracy w Olsztynie upoważniając do ich przeprowadzenia zatrudnionego w tym

[99] Ustalone nieprawidłowości wskazują na potencjalne ryzyko korupcji (na zaistnienie korupcjogennego mechanizmu konfliktu interesów): *Dopuszczenie do takiej sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny działający w imieniu państwa ma lub może mieć prywatny interes w określonym działaniu wynikającym z jego funkcji* – Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2015 roku, str. 433.

[100] § 13 ust. 1 *Zasad kontroli* stanowi, że kontrolujący podlega wyłączeniu z kontroli, jeżeli wyniki kontroli mogłyby dotyczyć jego praw lub obowiązków.

Ośrodku uprawnionego lekarza. Natomiast do przeprowadzania kontroli wykonywania badań psychologicznych i wydawania stosownych orzeczeń corocznie wybierany był psycholog zatrudniony w WOMP. W tym jednak przypadku kontrole przeprowadzane były wspólnie z pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego.

W konsekwencji faktyczne wykonywanie nadzoru marszałka województwa nad przeprowadzaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdami oraz nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu powierzone zostało pracownikom WOMP, którzy z uwagi na posiadane uprawnienia do wydawania orzeczeń, sami podlegali takiemu nadzorowi.

Brak nadzoru nad uprawnionymi lekarzami zatrudnionymi w WOMP

W dwóch urzędach marszałkowskich[101] nie objęto nadzorem[102] sposobu przeprowadzania badań kierujących skierowanych przez starostów w związku z prowadzeniem przez te osoby pojazdu pod wpływem środków zabronionych lub spowodowaniem wypadku pod wpływem tych środków.

Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców[103] badania lekarskie kierowców skierowanych przez starostę na badania w wyniku prowadzenia pojazdów w stanie nietrzeźwości, po użyciu alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu, przeprowadzane są wyłącznie w Wojewódzkich Ośrodkach Medycyny Pracy (WOMP).

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** zlecając Wojewódzkiemu Ośrodkowi Medycyny Pracy (WOMP) kontrole i upoważniając do ich przeprowadzenia zatrudnionego w tym Ośrodku uprawnionego lekarza, nie zaplanowano w latach 2017–2020 (I półrocze) kontroli żadnego z uprawnionych lekarzy, dla których miejscem wykonywania badań był ten Ośrodek oraz nie zlecono przeprowadzenia takiej kontroli. Jako przyczynę podano, że WOMP prowadzi stały nadzór nad realizowanymi przez ten podmiot zadaniami i to było przyczyną, że w pierwszej kolejności planowane były kontrole lekarzy uprawnionych do przeprowadzania badań lekarskich nie będących pracownikami WOMP. W trakcie kontroli NIK zaplanowano przeprowadzenie kontroli lekarzy uprawnionych, zatrudnionych w WOMP przez lekarza z zewnątrz.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** wśród planowanych do objęcia kontrolą w latach 2017–2020 (I półrocze) lekarzy, nie znaleźli się lekarze pracujący w Podlaskim WOMP w Białymstoku, który jako jedyny w województwie podlaskim realizuje badania na podstawie decyzji wydanych przez starostów w oparciu o art. 99 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących. Ostatnia kontrola WOMP przeprowadzona została w 2016 r.

W ocenie NIK, pominięcie kontroli prawidłowości przeprowadzania badań oraz wydawania orzeczeń przez zatrudnionych w WOMP uprawnionych lekarzy, którzy jako jedyni na terenie województwa warmińsko-mazur-

[101] W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego oraz Warmińsko-Mazurskiego.

[102] W latach 2017–2020 (I półrocze).

[103] Dz.U. z 2019 r. poz. 1659, ze zm.

skiego są uprawnieni do orzekania o istnieniu lub braku przeciwskazań do prowadzenia pojazdu osób, które kierowały pojazdami pod wpływem środków zabronionych lub spowodowały wypadek pod wpływem tych środków, skutkowało tym, że działania podejmowane w celu uniemożliwienia wydania uprawnień do kierowania osobom uzależnionym, z zaburzeniami osobowości, mogły być nieskuteczne.

Natomiast w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** stwierdzono, że w latach 2017–2020 kontrolami objęto jedynie sześciu spośród 24 uprawnionych lekarzy przeprowadzających badania kierowców w WOMP oraz filiach tej jednostki.

Sprzeczna treść orzeczeń wydanych tym samym osobom

W czterech Urzędach Marszałkowskich[104] stwierdzono przypadki przekazania przez starostów/prezydentów miast łącznie 22 zawiadomienia o wydaniu tym samym osobom sprzecznych orzeczeń lekarskich lub psychologicznych.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** pomimo zawiadomienia o 17 przypadkach wydania orzeczeń o sprzecznej treści, z których trzy dotyczyły orzeczeń wydanych w związku z kierowaniem pojazdem pod wpływem środków zabronionych, zawiadomienia nie stanowiły podstawy objęcia działaniami kontrolnymi lekarzy i psychologów, którzy przeprowadzili badania.

W pozostałych przypadkach przesłane zawiadomienia stanowiły podstawę ujęcia w planach kontroli lekarzy przeprowadzających badania.

W ocenie NIK uwzględnianie w procesie planowania informacji o wydaniu sprzecznych orzeczeń (traktowanie ich jako dodatkowych kryteriów wyboru osób i podmiotów do kontroli), a nawet występowanie w takich przypadkach o dodatkowe informacje, znajdujące się w Centralnej Ewidencji Kierowców i Centralnym Rejestrze Skazanych, dotyczące lekarzy przeprowadzających badanie, mogłyby przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań podejmowanych w związku z eliminowaniem z ruchu drogowego kierujących stwarzających swoim zachowaniem zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Realizacja obowiązku przekazywania kopii orzeczeń

Obowiązek przekazywania m.in. starostom przez uprawnionych lekarzy i uprawnionych psychologów kopii orzeczeń, w których zostały stwierdzone przeciwwskazania zdrowotne lub psychologiczne do kierowania pojazdem, określony w art. 79 ust. 8 pkt 2 i odpowiednio art. 84 ust. 5 pkt 2 ustawy o kierujących[105], został wprowadzony w celu monitorowania przebiegu badań i wydawania orzeczeń.

[104] Województw: Łódzkiego (jedno zawiadomienie, skutkujące kontrolą u dwóch lekarzy) Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego (po dwa zawiadomienia) oraz Świętokrzyskiego (17 zawiadomień).

[105] Kopie powinny być przekazywane m.in. staroście właściwemu ze względu na miejsca zamieszkania osoby badanej, w terminie 14 dni od dnia badania, jeżeli nie został złożony wniosek o przeprowadzenie ponownego badania lub gdy orzeczenie zostało wydane po przeprowadzeniu ponownego badania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stwierdzono, że w dwóch urzędach marszałkowskich[106], dokumentacja z kontroli prowadzonych przez upoważnionych lekarzy i upoważnionych psychologów nie zawierała zapisów potwierdzających zbadanie realizacji powyższego obowiązku. W ocenie NIK brak potwierdzenia zbadania realizacji tego obowiązku uniemożliwiał organowi nadzoru ocenę wykonywania określonych zadań przez upoważnione osoby.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego** analiza dokumentacji wszystkich 59 kontroli lekarzy uprawnionych do przeprowadzania badań kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami wykazała, m.in. że w protokołach kontroli nie odnoszono się do kwestii terminowości przekazywania przez uprawnionych lekarzy do starostów kopii orzeczeń lekarskich, w których zostały stwierdzone przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdem albo ograniczenia wynikające ze stanu zdrowia. Również analiza dokumentacji 15 z 35 kontroli wykazała, że w protokołach kontroli nie odnoszono się do kwestii terminowości przekazywania przez uprawnionych psychologów kopii orzeczeń psychologicznych, w których zostały stwierdzone przeciwwskazania zdrowotne do kierowania pojazdem, co według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Zdrowia wynikało z faktu, że kwestia ta nie budziła wątpliwości w toku czynności kontrolnych.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** protokoły z kontroli nie zawierały informacji o skontrolowaniu przekazywania staroście właściwemu według miejsca zamieszkania badanego kopii orzeczeń, w których stwierdzono przeciwskazania lub ograniczenia do prowadzenia pojazdów.

W pozostałych skontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono, że kontrole prowadzone przez upoważnione przez marszałków osoby obejmowały sprawdzenie przestrzegania obowiązków związanych z przesyłaniem kopii orzeczeń w przypadkach, w których zostały stwierdzone przeciwskazania zdrowotne lub psychologiczne do kierowania pojazdem. Ustalono, że na łącznie 130 kontroli, nieprzesyłanie orzeczeń upoważnieni lekarze i psycholodzy stwierdzili w 44 przypadkach (33,9%).

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** w latach 2017–2019 upoważniony przez Marszałka Województwa lekarz przeprowadził 74 kontrole (26 planowych oraz dwie sprawdzające). W wyniku 30 (40,5%) – stwierdził nieprzesyłanie kopii orzeczeń lekarskich o przeciwskazaniach zdrowotnych do kierowania pojazdem do starostw właściwych ze względu na miejsce zamieszkania osób badanych. Również kontrole przeprowadzone w tych latach przez upoważnionego psychologa wykazały nieprawidłowości dotyczące nieprzesyłania kopii orzeczeń (w dwóch na 54 kontroli – 3,7%).

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** na 18 kontroli przeprowadzonych przez upoważnionego psychologa, nieprawidłowości w zakresie nieprzesyłania kopii orzeczeń o przeciwskazaniach psychologicznych stwierdzono w przypadku 12 kontroli (66,7%).

[106] W Urzędach Marszałkowskich Województw: Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK nieegzekwowanie, w ramach sprawowanego przez marszałków województw nadzoru, od upoważnionych lekarzy i upoważnionych psychologów, kontroli realizacji przez uprawnionych lekarzy i uprawnionych psychologów obowiązku przesyłanie starostom kopii orzeczeń o istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdami, w szczególności w odniesieniu do osób skierowanych na badania w związku z prowadzeniem pojazdu pod wpływem środków zabronionych lub spowodowaniem wypadku pod wpływem tych środków, mógł skutkować ponownym wydaniem uprawnienia do kierowania kierującemu, który uzyskał pozytywny wynik badania przeprowadzonego w sposób nierzetelny w innej placówce, przez innego uprawnionego lekarza.

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** upoważniony lekarz ustalił, że pacjent zataił w oświadczeniu o stanie zdrowia fakt występowania u niego schorzeń, które mogłyby stanowić podstawę do wydania orzeczenia lekarskiego o istnieniu przeciwwskazań do kierowania pojazdami. Kontrola została przeprowadzona w związku z zawiadomieniem przesłanym przez Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim o wydaniu przez dwóch lekarzy, w odstępie niecałych dwóch miesięcy, dwóch sprzecznych orzeczeń lekarskich dotyczących tej samej osoby.

Brak systemu monitorowania osób uzależnionych

Badania lekarskie i badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu powinny pomóc wyeliminować z ruchu osoby uzależnione od alkoholu, a przede wszystkim istotnie ograniczyć z grona kierujących osoby, których nieodpowiedzialne zachowania na drodze uwarunkowane są zaburzeniami osobowości. Podczas badań psychologicznych nacisk powinien być przede wszystkim położony na diagnozę cech osobowościowych. W ich trakcie, w szczególności badań osób skierowanych przez starostów m.in. w związku z kierowaniem pod wpływem środków zabronionych, powinny być bezwzględnie ujawniane przypadki osób lekceważących istniejące normy, na które nie działają tradycyjne kary i programy edukacyjne, osób o zaburzonej osobowości, nieprzystosowanych społecznie, z aktywną formą uzależnienia od alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Orzeczenia o braku przeciwwskazań nie powinna otrzymać osoba dotknięta zaburzeniami zdolności oceniania i zachowania. Wszystkie te przeciwwskazania powinni wykryć psychologowie po pierwsze podczas badań dla kandydatów na kierowców, a także podczas badań wykonywanych m.in. w konsekwencji zatrzymania prawa jazdy.

Powtórne zatrzymania kierujących pod wpływem środków zabronionych – brak skuteczności systemu badań

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w Polsce nie funkcjonuje system monitorowania problemu udziału w ruchu drogowym osób uzależnionych, w tym od substancji psychoaktywnych, co nie pozwala na ocenę wyników podejmowanych działań prewencyjnych.

O nieskuteczności systemu badań lekarskich i badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu bądź o braku rzetelności przeprowadzania tych badań świadczą przypadki osób, które powtórnie zostały zatrzymane przez organy kontroli ruchu drogowego pod wpływem środków niedozwolonych lub spowodowały wypadek pod wpływem tych środków, a po ponownym uzyskaniu przez te osoby uprawnień do kierowania pojaz-

dami kolejny raz zostały zatrzymane w związku z podobnym zdarzeniem. Potwierdzeniem lekceważenia obowiązujących zasad przez kierujących są przypadki kierowania pojazdami pomimo orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów.

W latach 2017–2020 (do 30 września) policjanci 10 skontrolowanych komend Policji ujawnili 1027 kierujących, którzy nie stosowali się do orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów.

W ocenie NIK osoby te, po przeprowadzeniu w sposób rzetelny badania psychologicznego w zakresie psychologii transportu, nie powinni uzyskać pozytywnego orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem.

Brak kompleksowego uregulowania wykonywania zawodu psychologa

Marszałkowie województw, ponieważ nie powołano komisji dyscyplinarnych, rozpatrując wnioski o wpis do ewidencji uprawnionych psychologów (wykonujących badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu), dokonywali wpisu bez sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 87 ust 3 pkt 4 lit. d) ustawy o kierujących[107], dotyczące odmowy wpisu do ewidencji.

Od 1 stycznia 2006 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o psychologach, pomimo upływu 15 lat, ustawa ta w praktyce nie funkcjonuje. Do zakończenia kontroli NIK nie powołano określonych w art. 30 ustawy jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego psychologów, tj. Krajowej Izby Psychologów oraz Regionalnych Izb Psychologów. Nie funkcjonują również organy samorządu zawodowego psychologów, określone w art. 32 ustawy, a w szczególności Krajowa i Regionalne Komisje Dyscyplinarne oraz Krajowy i Regionalni Rzecznicy Odpowiedzialności Zawodowej. Nie został również wprowadzony w życie kodeks etyki psychologa. Kwestie te są niezwykle istotne, gdyż osoby świadczące usługi psychologiczne, orzekające także w sprawach będących przedmiotem niniejszej kontroli, nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych i nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy

Ponieważ prawo wykonywania zawodu psychologa, stosownie do art. 7 ustawy powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę psychologów Regionalnej Izby Psychologów, w związku z tym żaden psycholog w Polsce nie może formalnie wykonywać swoich obowiązków. Oznacza to, że czynności wpływające na to, kto np. będzie mógł prowadzić pojazdy, dokonują osoby, które nie muszą kierować się kodeksem etycznym, nie posiadają ustandaryzowanych metod psychologicznych, nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za ewentualne błędy. Z powyższych względów można mieć wątpliwości co do kompetencji psychologów, którym marszałkowie województw nadali uprawnienia do przeprowadzania badań w zakresie psychologii transportu.

[107] Marszałek województwa, na podstawie art. 87 ust. 3 pkt 4 lit. d) ustawy o kierujących, odmawia wpisu do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku osoby którą pozbawiono prawa wykonywania zawodu psychologa prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, o której mowa w ustawie z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1026).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrole pracowni psychologicznych, w tym trybu, zakresu i sposobu przeprowadzania badań psychologicznych wykazały w 39% przypadków nieprawidłowości. Zawód psychologa należy do zawodów zaufania publicznego dlatego powinny go wykonywać osoby o odpowiednich kwalifikacjach i postawie etycznej. Przeprowadzanie badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu, w szczególności osób kierujących pod wpływem substancji niedozwolonych, przez osoby niekompetentne i nieodpowiednio do tego przygotowane wpływa na obniżenie bezpieczeństwa na drogach.

Należy przy tym przywołać wprowadzony w ustawie o psychologach przepis karny (art. 61 ustawy), w myśl których karze ograniczenia wolności albo grzywny podlega osoba, która świadczy usługi psychologiczne, nie mając prawa wykonywania zawodu psychologa.

Należy zauważyć, iż psychologowie bez prawa do wykonywania zawodu psychologa w swoich poczynaniach pozostają całkowicie bezkarni. Zgodnie z ustawą o psychologach, psychologowie są zobowiązani do przestrzegania Kodeksu Etyki Zawodowej określonego w art. 40 pkt 3 ustawy. Również są zobowiązani do wykorzystywania listy metod i narzędzi psychologicznych zastrzeżonych wyłącznie do stosowania przez psychologów, określonej w art. 19 ust. 1 ustawy, zaś w przypadku nieetycznego i nierzetelnego postępowania mogą być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej, co określono w art. 20 przedmiotowej ustawy o zawodzie psychologa. Jednak nie został uchwalony Kodeks Etyki Zawodowej, nie ustalono listy metod i narzędzi psychologicznych (zastrzeżonych wyłącznie do stosowania przez psychologów), nie powołano Regionalnych Rzeczników Odpowiedzialności Zawodowej[108].

Nadzór wojewodów

W okresie od 2017 r. jedynie Wojewoda Podlaski przeprowadził jedną kontrolę (w 2018 r.) realizacji przez Marszałka Województwa Podlaskiego zadań dotyczących prowadzenia rejestru i ewidencji, pracowni psychologicznych, a także przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych i wydawania orzeczeń, ocieniając pozytywnie ich realizację. W pozostałych czterech urzędach wojewodowie nie objęli nadzorem w tym okresie sposobu wykonywania zadań związanych z badaniami psychologicznymi. Realizacja przez marszałka województwa zadań dotyczących przeprowadzania badań lekarskich została skontrolowana wyłącznie przez Wojewodę Świętokrzyskiego (w 2018 r.). W wyniku kontroli ustalono fakt wpisania do ewidencji lekarza, który nie spełniał wymogów określonych w art. 77 ust. 1 ustawy o kierujących. W wystąpieniu zalecono wykreślenie lekarza z ewidencji i dokonywanie rzetelnej weryfikacji dokumentów przedkładanych przez lekarzy ubiegających się o wpis do ewidencji.

Na konieczność realizacji zadań w ww. zakresie wskazują ustalenia kontroli NIK, jak również ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2015 r. przez Wojewodę Łódzkiego (wyłącznie w zakresie ewidencji uprawnionych lekarzy oraz nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich). W wyniku tej kontroli wydano pięć zaleceń, w tym. m.in. dotyczących wydawania przez

[108] https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przez-zaniedbania-pabstwa-psychologowie-nie-maja-prawa-wykonywania-zawodu-rpo-do-MRPiPS

marszałka – w każdym przypadku stwierdzenia przez uprawnionego lekarza nieprawidłowości – zaleceń pokontrolnych oraz terminu ich realizacji, monitorowania realizacji zaleceń, a ponadto zamieszczania w ewidencji adnotacji dotyczącej daty i przyczyny skreślenia lekarza z ewidencji.

Substancje psychoaktywne w ruchu drogowym – wyniki badań

W 2018 r. zostało przeprowadzone przez Instytut Kantar Millward Brown S.A oraz Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii badanie na temat substancji psychoaktywnych w ruchu drogowym[109]. Badania przeprowadzono na próbie 1006 osób. Badanym zadano pytanie, czy znają kogoś, kto kierował samochodem bądź innym pojazdem mechanicznym pod wpływem substancji psychoaktywnych:

8% dorosłych Polaków zadeklarowało, że zna kogoś, kto w ciągu ostatnich 12 miesięcy kierował samochodem lub innym pojazdem mechanicznym pod wpływem alkoholu.

W przypadku innych substancji:

- *2% dorosłych Polaków zadeklarowało, że zna osoby, które prowadziły pojazdy mechaniczne pod wpływem marihuany/haszyszu;*
- *1% – pod wpływem amfetaminy;*
- *1% – pod wpływem dopalaczy;*
- *2% deklaruje, że zna osoby, które prowadziły pojazd mechaniczny pod wpływem leków, które mogą zaburzać świadomość.*

Przedmiotem pomiaru była również kwestia, czy osoby decydują się być pasażerem samochodu prowadzonego przez kogoś pod wpływem alkoholu lub substancji psychoaktywnych. Na pytanie, czy jechali samochodem lub innym pojazdem, który był prowadzony przez osobę po użyciu substancji psychoaktywnych:

- *2,2% dorosłych Polaków zadeklarowało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy było pasażerem kierowcy, który prowadził pojazd mechaniczny pod wpływem alkoholu;*
- *Mniejszy odsetek (1,5%) dorosłych Polaków deklaruje, że było pasażerem kierowcy, który prowadził pojazd mechaniczny pod wpływem narkotyków;*
- *0,7% – pod wpływem marihuany/haszyszu;*
- *0,6% – pod wpływem amfetaminy;*
- *0,5% – pod wpływem dopalaczy;*
- *0,7% badanych deklaruje, że było pasażerem kierowcy, który prowadził pojazd mechaniczny pod wpływem leków, które mogą zaburzać świadomość.*

Jednym z ważniejszych obszarów pomiaru były osobiste doświadczenia badanych z prowadzeniem pojazdów pod wpływem substancji psychoaktywnych. Osoby badane zapytano, czy prowadzili samochód pod wpływem substancji psychoaktywnych:

- *1,7% dorosłych Polaków, którzy w ciągu ostatnich 30 dni przed badaniem prowadzili pojazd mechaniczny, zadeklarowało, że robili to pod wpływem alkoholu;*

[109] Raport o stanie narkomanii w Polsce 2019 – Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii Warszawa 2019.

– *1,1% dorosłych Polaków, którzy w ciągu ostatnich 30 dni przed badaniem prowadzili pojazd mechaniczny, zadeklarowało, że robiło to pod wpływem narkotyku.*

Niestety, z każdym rokiem rośnie w Polsce liczba ujawnianych kierujących pod wpływem narkotyków.

Alkohol – wyniki badań SARTRE 4

Podczas badań przeprowadzonych w krajach UE, w tym w Polsce[110] w ramach projektu SARTRE 4, ok. 3% badanych kierowców przyznało, że w ostatnim roku prowadzili pojazd po spożyciu alkoholu. Ten wynik oznaczał, że co roku na polskich drogach znajdowało się w tym stanie ok. 500 tys. kierowców, a Policja ujawniała jedynie co ok. piątą osobę[111].

Brak w dwóch urzędach aktualizacji rejestrów i ewidencji

We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich ewidencje uprawnionych lekarzy, ewidencje uprawnionych psychologów, a także rejestry przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne, zawierały wszystkie wymagane dane określone w ustawie o kierujących. W ewidencjach i rejestrach nanoszono zmiany danych m.in. w zakresie: skreśleń z ewidencji i rejestru, zawieszenia działalności, nazwisk uprawnionych lekarzy i psychologów, adresu pracowni psychologicznej, uprawnionych psychologów prowadzących badania w pracowni psychologicznej. Stwierdzono przy tym, że w dwóch Urzędach Marszałkowskich[112] ewidencje i rejestry nie były poddawane planowej, cyklicznej aktualizacji.

Na lekarzach, psychologach oraz przedsiębiorcach prowadzących pracownie psychologiczne spoczywa obowiązek zawiadamiania o zmianach danych zawartych w dotyczących ich zbiorach danych. W ocenie NIK nie oznacza to jednak, że wobec obowiązku prowadzenia z należytą starannością ewidencji i rejestrów, marszałkowie województw nie mogą w tym zakresie podejmować działań zapewniających aktualność gromadzonych danych. Tym bardziej, że są one niezbędne do sprawowania nadzoru nad prowadzeniem badań i wydawaniem orzeczeń o braku lub istnieniu przeciwskazań do prowadzenia pojazdów.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu zamieszczone zostały wnioski o aktualizację danych w ewidencjach: uprawnionych lekarzy, uprawnionych psychologów oraz rejestrze przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną wykonującą badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu. Nie ustalono jednak procedur nadzoru nad aktualnością tych ewidencji oraz rejestru. Zapisy w nich zawarte były aktualizowane, gdy Urząd powziął o tym odpowiednie informacje.

[110] Projekt *Społeczne Postawy wobec Zagrożeń w Ruchu Drogowym w Europie* – SARTRE 4 (Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe). Głównym celem projektu było badanie i monitorowanie postaw europejskich użytkowników dróg, a także ich deklarowanych zachowań i opinii na temat zagrożeń występujących w ruchu drogowym. W ramach projektu SARTRE 4 metodą kwestionariuszowego wywiadu osobistego przebadano 21 280 osób z 19 państw.

[111] Badanie SARTRE 4 przeprowadzono w latach 2010–2012.

[112] Województwa Łódzkiego i Świętokrzyskiego.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego** dane zawarte w ewidencji lekarzy aktualizowane były w trakcie przeprowadzanych kontroli. Natomiast ewidencja psychologów zaktualizowana została w wyniku wystąpienia w 2018 r. do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z wnioskiem o udostępnienie danych z rejestru PESEL. W decyzjach administracyjnych zawarte było pouczenie o konieczności powiadamiania w terminie 30 dni o zmianie danych o wpisie osoby do ewidencji uprawnionych lekarzy. Ponadto w Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczano wzory pism pomocniczych informujących organ prowadzący ewidencję i rejestr o zmianach danych podlegających aktualizacji.

Dobre praktyki

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego** aktualność danych zawartych w ewidencji uprawnionych lekarzy była sprawdzana w Centralnym Rejestrze Lekarzy. Ponadto dane zawarte w rejestrze przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną były weryfikowane w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej i rejestrze REGON. Aktualność danych była ponadto weryfikowana podczas kontroli przedsiębiorców.

5.3. Działania Policji w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu

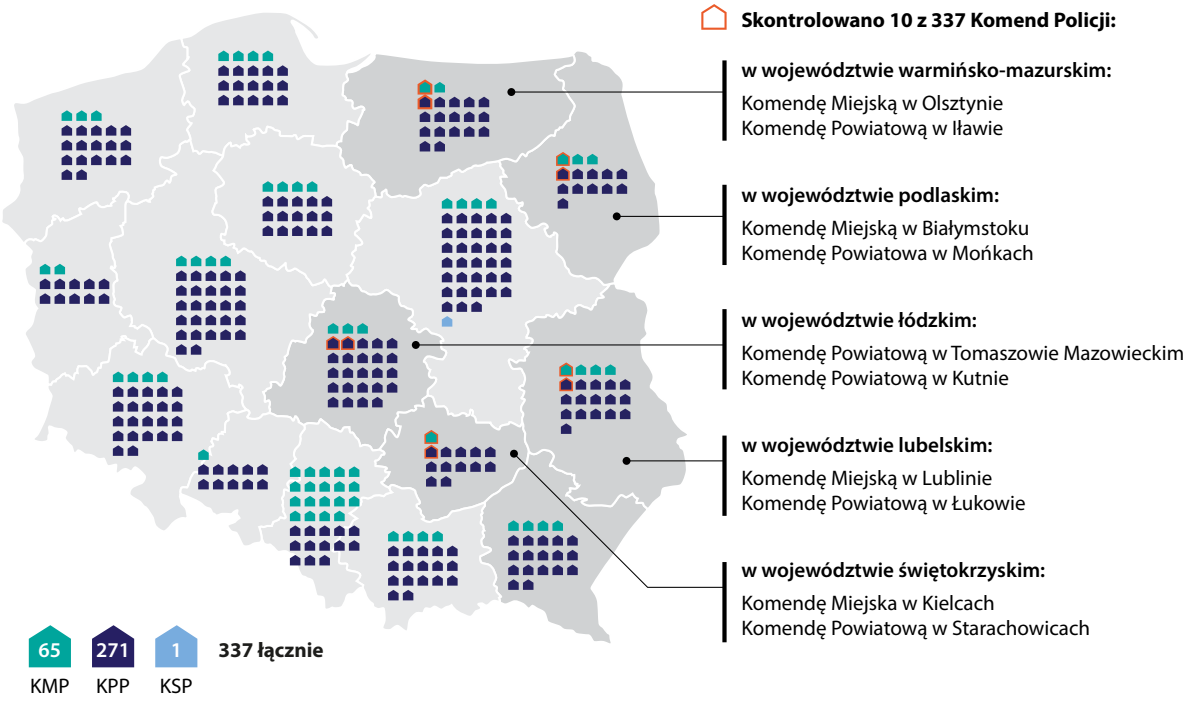
Działania funkcjonariuszy dziesięciu jednostek Policji skontrolowanych w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem środków zabronionych przyczyniły się do ujawnienia w latach 2017–2020 (do 30 września) 12 562 przypadków prowadzenia pojazdu pod wpływem tych środków, co oznacza że co 160 kierujący poddany kontroli był w stanie zagrażającym bezpieczeństwu ruchu drogowego[113]. Wśród zatrzymanych, 79,1% stanowiły osoby w stanie nietrzeźwości[114].

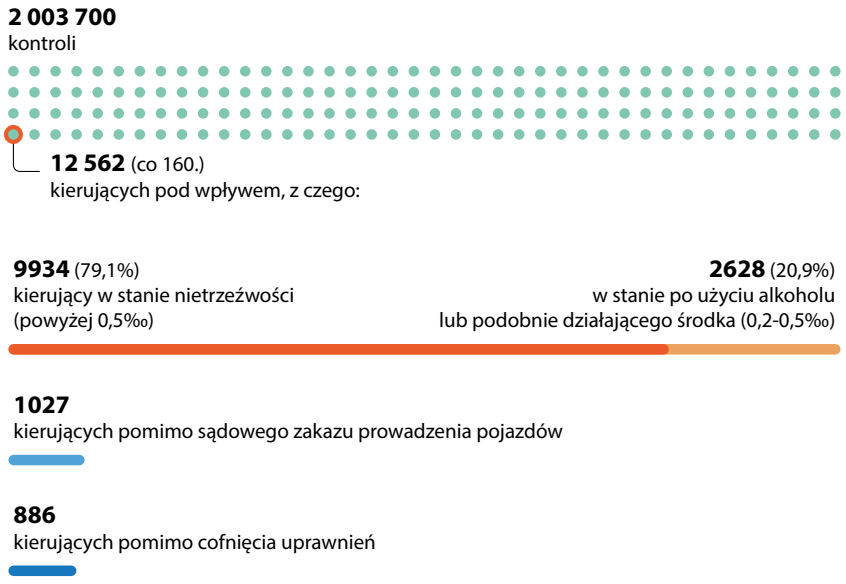
Co 160. kierujący pod wpływem środków zabronionych

[113] Kontroli poddano łącznie 2003,7 tys. kierujących.

[114] Ujawniono 9934 przypadki kierujących znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka działającego podobnie do alkoholu oraz 2628 kierujących w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka.

Infografika nr 9
Wyniki kontroli kierujących na obecność substancji zabronionych przeprowadzonych przez 10 skontrolowanych komend Policji (w latach 2017–2020 – do 30.09)





Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń kontroli NIK.

Podejmowane w tym zakresie działania, pomimo że przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, to jednak nie mogą być uznane za skuteczne w zakresie eliminowania tych osób z ruchu drogowego.

W skali kraju, pomimo ok. dziesięciokrotnego wzrostu liczby kontroli trzeźwości w ostatnim dziesięcioleciu[115] Policja nadal ujawnia rocznie ok. 100 tys. takich przypadków.

Funkcjonariusze 10 skontrolowanych komend ujawnili 1027 kierujących, którzy nie stosowali się do orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów, a także 886 przypadków kierowania pojazdem pomimo cofnięcia uprawnień do kierowania.

Jednym z podstawowych zadań funkcjonariuszy Policji jest dbałość o porządek oraz zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Jednak nawet przy bardzo dużym zaangażowaniu tych jednostek mogą one objąć kontrolą jedynie niewielką liczbę kierujących uczestniczących każdego dnia w ruchu drogowym.

W pionie ruchu drogowego 10 skontrolowanych komend Policji (na dzień 30 czerwca 2020 r.) zatrudnionych było łącznie 468 osób (98,3% przyznanych etatów)[116], przy czym faktycznie służbę na drogach pełniło 402 policjantów.

Tabela nr 4
Stan kadrowy pionu ruchu drogowego Policji

komenda	stan na koniec	stan etatowy	stan zatrudnienia	pełniący służbę na drogach
1	2	3	4	5
KMP w Białymstoku	2017 r.	90	87	59
	2018 r.	81	79	52
	2019 r.	82	82	66
	30.06.2020 r.	80	80	69
KMP w Kielcach	2017 r.	84	84	75
	2018 r.	84	84	71
	2019 r.	84	84	71
	30.06.2020 r.	84	83	71
KMP w Lublinie	2017 r.	119	119	94
	2018 r.	119	119	89
	2019 r.	119	117	80
	30.06.2020 r.	119	114	89
KMP w Olsztynie	2017 r.	65	69	57
	2018 r.	69	67	63
	2019 r.	69	73	61
	30.06.2020 r.	69	69	62
KPP w Iławie	2017 r.	19	19	17
	2018 r.	19	19	17
	2019 r.	19	19	17
	30.06.2020 r.	19	19	17
KPP w Kutnie	2017 r.	27	25	22
	2018 r.	27	27	24
	2019 r.	27	27	24
	30.06.2020 r.	27	25	23

[115] Ok. 1,78 mln w 2008 r., w ostatnich latach ok. 17 mln.

[116] Stan etatowy – 476 osób.

komenda	stan na koniec	stan etatowy	stan zatrudnienia	pełniący służbę na drogach
KPP w Łukowie	2017 r.	21	21	19
	2018 r.	21	21	19
	2019 r.	21	21	19
	30.06.2020 r.	21	21	19
KPP w Mońkach	2017 r.	10	10	10
	2018 r.	12	9	9
	2019 r.	12	11	11
	30.06.2020 r.	12	12	12
KPP w Starachowicach	2017 r.	21	21	20
	2018 r.	21	21	18
	2019 r.	21	21	18
	30.06.2020 r.	21	21	18
KPP w Tomaszowie Mazowieckim	2017 r.	24	23	21
	2018 r.	24	22	20
	2019 r.	24	22	20
	30.06.2020 r.	24	24	22
razem na koniec 30.06.2020 r.		**476**	**468**	**402**

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wyposażenie w urządzenia pomiarowe

Skontrolowane komendy Policji wyposażone były w odpowiednią do stanu zatrudnienia ilość urządzeń pomiarowych wykorzystywanych do badania kierowców na zawartość alkoholu w wydychanym powietrzu. Stwierdzono natomiast ograniczoną ilość urządzeń pomiarowych i jednorazowych testów do badań na zawartość środków działających podobnie do alkoholu. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. wydziały ruchu drogowego skontrolowanych komend posiadały do badań na zawartość alkoholu: 138 alkomatów do badań przesiewowych oraz 106 alkomatów do badań dowodowych. Natomiast do badań na obecność środków odurzających dysponowano jedynie 11 urządzeniami do przeprowadzania testów, przy czym w jednej z komend[117] brakowało niezbędnych kaset do przeprowadzenia badań przy pomocy tych urządzeń.

Brak kalibracji alkomatów

W dziewięciu z dziesięciu skontrolowanych komend[118] wystąpiły nieprawidłowości dotyczące niezapewnienia wymaganej okresowej kalibracji 80 urządzeń (53,3%) do przeprowadzania badań przesiewowych na zawartość alkoholu. Dotyczyło to zarówno braku wykonywania tego obowiązku przez cały okres objęty kontrolą NIK, jak i niezapewnienia ciągłości okresowych regulacji.

Przykład

W **KPP w Łukowi**e spośród 21 urządzeń przesiewowych podlegających kalibracji, braki w zachowaniu ciągłości kalibracji stwierdzono w przypadku 18 urządzeń (86%), przy czym dla sześciu urządzeń brak ciągłości kalibracji dotyczył całego okresu objętego kontrolą, tj. od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r. W przypadku pozostałych 12 urządzeń:

– cztery urządzenia – skumulowane braki ciągłości kalibracji wyniosły ponad dwa lata;

[117] W KMP w Białymstoku.

[118] Poza KPP w Iławie.

– pięć urządzeń – łączne braki ciągłości kalibracji wyniosły od jednego do dwóch lat;
– trzy urządzenia – łączne braki ciągłości kalibracji nie przekroczyły jednego roku.

Kalibracja urządzeń pomiarowych jest czynnością serwisową pozwalającą wykluczyć ewentualne usterki, wady proceduralne i techniczne urządzenia. Polega ona na regulacji urządzenia w celu uzyskania jak najlepszej dokładności pomiarowej. Częstotliwość kalibracji zależy od typu alkomatu i zastosowanego w nim sensora, od intensywności jego wykorzystywania, jak również ilości przeprowadzanych pomiarów, sposobu użytkowania urządzenia oraz warunków jego przechowywania. Brak obowiązkowych okresowych kalibracji wykorzystywanych przez funkcjonariuszy Policji urządzeń stwarzał ryzyko, że wyniki pomiarów nie były wiarygodne, tzn. nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy przekroczone zostały określone w przepisach dopuszczalne limity zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu. Skutkiem braku kalibracji mogło być błędne wykazanie zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, a tym samym dopuszczanie do dalszej jazdy kierujących znajdujących się w stanie po użyciu alkoholu. W szczególności jest to istotne w przypadkach wskazań zbliżonych do wartości granicznej wynoszącej 0,2‰, ponieważ rzeczywisty wynik może być wyższy, co mogło skutkować niesklasyfikowaniem wyniku pomiaru do kategorii wykroczeń. W ocenie NIK brak kalibracji urządzeń pomiarowych stanowi potencjalne źródło stwarzania niebezpiecznych sytuacji w ruchu drogowym, a ponadto skutkiem stosowania takich urządzeń mogą być zaniżone statystyki udziału w ruchu drogowym kierujących znajdujących się pod wpływem alkoholu.

W siedmiu komendach Policji[119] podczas kontroli kierujących używano urządzeń do przeprowadzania badań zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, które nie zostały poddane kalibracji.

Przykłady

W **KMP w Lublinie** WRD posiadał 28 urządzeń do przesiewowego badania na zawartość alkoholu (AlcoBlow), z których 18 urządzeń posiadało zaświadczenia o przeprowadzeniu kalibracji. W czterech przypadkach w okresie od początku 2017 r. do końca września 2020 r., pomimo nieprzeprowadzenia kalibracji, urządzenia zostały wydane do służby łącznie 704 razy.

W **KPP w Tomaszowie Mazowieckim** przeprowadzano badania stanu trzeźwości kierujących urządzeniami nie posiadającymi aktualnych świadectw ich kalibracji. Wszystkie testery trzeźwości typu AlcoBlow poddawane były kalibracji dopiero w momencie oddania ich do naprawy, a nie w okresach przewidzianych w instrukcji obsługi określonej przez producenta tego sprzętu czyli co 6 miesięcy, co mogło skutkować błędnymi ocenami trzeźwości sprawdzanych kierowców. Na dzień 13 listopada 2020 r. żadne z 14 urządzeń tego typu będące na wyposażeniu KPP nie miało ważnego poświadczenia kalibracji.

Za przyczynę braku kalibracji urządzeń pomiarowych wskazywano ograniczenia budżetowe w serwisowaniu sprzętu, wprowadzone przez komendy wojewódzkie Policji.

[119] Poza KMP w Olsztynie, KPP w Iławie oraz KPP w Kutnie.

Przykłady

Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi pismami ze stycznia 2020 r. informowała podległe komendy o ograniczeniu serwisowania do 60% urządzeń służących badaniu zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu oraz przesiewowych testerów trzeźwości. Ograniczenia te nie dotyczyły dowodowych analizatorów wydechu typu AWAT A2.0 i DRAEGER 9510.

W **KPP w Tomaszowie Mazowieckim** wyjaśniono, że ze względu na ograniczenia budżetowe w serwisowaniu sprzętu pomiarowego wprowadzone przez KWP w pierwszej kolejności na kalibrację i wzorcowanie kierowane są urządzenia typu Alco-Sensor i Alkometr A 2.0, których wynik pomiaru stanowi dowód w sprawach.

Utrata gwarancji

W pięciu komendach Policji[120], wskutek nieprzeprowadzenia odpłatnej kalibracji sensora w terminach określonych w kartach gwarancyjnych, doprowadzono do utraty gwarancji łącznie 20 urządzeń pomiarowych, co było działaniem nierzetelnym[121].

Przykłady

W **KMP w Białymstoku** w przypadku trzech urządzeń AlcoBlow, które komenda otrzymała w kwietniu 2017 r. i grudniu 2018 r. kolejną kalibrację (po kalibracji pierwotnej) przeprowadzono dopiero po roku. Wskutek tego zaniechania doprowadzono do utraty gwarancji tych urządzeń ponieważ zgodnie z warunkami określonymi w karcie gwarancyjnej, do obowiązków posiadacza testera, pod groźbą utraty gwarancji, należało przeprowadzanie co 6 miesięcy odpłatnej kalibracji sensora.

W **KMP w Kielcach** nie wykonano w określonym terminie kalibracji urządzeń pomiarowych zgodnie z wymaganą przez producentów częstotliwością, wskutek czego doprowadzono do utraty gwarancji alkomatu AlcoBlow zakupionego 18 grudnia 2018 r. oraz czterech alkomatów iBlow zakupionych 16 listopada 2017 r. W warunkach pięcioletniej gwarancji alkomatu iBlow zapisano, że odpowiedzialność gwarancyjna obejmuje bezpłatną naprawę w okresie gwarancyjnym pod warunkiem regularnego serwisowania urządzenia w autoryzowanym punkcie serwisowym, tj. minimum raz na 12 miesięcy lub 50 tys. pomiarów. Natomiast zgodnie z warunkami dwuletniej gwarancji alkomatu AlcoBlow do obowiązków posiadacza testera trzeźwości, pod groźbą utraty gwarancji, należało przeprowadzanie co sześć miesięcy odpłatnej kalibracji sensora.

W **KMP w Lublinie** w przypadku dziewięciu urządzeń pomiarowych AlcoBlow nie została zapewniona ciągłość kalibracji, pomimo że w warunkach gwarancji dla tych urządzeń wskazano, że do obowiązków posiadacza testera trzeźwości należało m.in. właściwe i zgodne z instrukcją użytkowanie oraz przeprowadzanie co 6 miesięcy odpłatnej kalibracji sensora pod groźbą utraty gwarancji. Dopiero w trakcie kontroli NIK urządzenia te zostały przekazane do naprawy i kalibracji.

Brak wzorcowania alkomatów dowodowych

W połowie skontrolowanych komend[122] nie wykonano koniecznej dla kwalifikacji czynu, czynności wzorcowania 14 urządzeń pomiarowych służących do prawidłowego udokumentowania stopnia zawartości alko-

[120] KMP w: Białymstoku, Kielcach, Lublinie i Olsztynie oraz KPP w Starachowicach.

[121] Piętnastu alkomatów typu Alcoblow, 4 alkomatów typu iBlow oraz jednego analizatora Aquilascan WDTP – 10.

[122] Tj. w KMP w Lublinie, KMP w Olsztynie, KPP w Iławie, KPP w Kutnie oraz KPP w Łukowie.

holu u kierującego. Niewykonanie wzorcowania pomiarowych urządzeń dowodowych skutkowało brakiem możliwości rzetelnej interpretacji wyniku pomiaru ze względu na brak dokładnej wiedzy na temat błędów wskazań oraz brak możliwości uwzględnienia niepewności pomiaru. Zaniechanie wykonania powyższego sprawdzenia nie pozwało jednoznacznie rozstrzygnąć, czy badana osoba popełniła wykroczenie czy przestępstwo (w przypadku wyników na pograniczu limitów określonych przepisami prawa) i jaki był prawdziwy wynik pomiaru.

Przykłady

W **KMP w Olsztynie** funkcjonariusze WRD zgłaszali przełożonym, że nie mogli w pełni realizować zadań dotyczących kontroli stanu trzeźwości kierujących z uwagi na brak urządzeń podczas służby. Mała liczba urządzeń procesowych do kontroli stanu trzeźwości jak i urządzeń służących do wstępnych badań była spowodowana upływem terminu ważności określonego w świadectwie wzorcowania bądź kalibracji urządzeń oraz długim czasem oczekiwania na wysyłkę w celu uzyskania nowego świadectwa wzorcowania lub kalibracji. W okresie objętym kontrolą analizatory nie posiadały ważnego wzorcowania od kilku do maksymalnie 74 dni. Kierownictwo wydziału zgłaszane potrzeby starało się adresować dalej (do Komendy Wojewódzkiej Policji w Olsztynie) w celu eliminacji zidentyfikowanych problemów.

W **KPP w Iławie** alkomaty dowodowe Alco-Sensor IV CM i Alcostop P nie posiadały w latach 2017–2020 świadectw wzorcowania przez łącznie 424 dni. W tym czasie, jak wynika z analizy rejestrów, były one wyłączone z użytkowania. KPP każdorazowo zgłaszała potrzebę ponownego wzorcowania przed jego wygaśnięciem KWP w Olsztynie i po wyrażeniu przez nią zgody urządzenia były wysyłane do wzorcowania.

W **KPP w Łukowie** dwa urządzenia Alkotest 7410 nie posiadały świadectw wzorcowania dla całego okresu objętego kontrolą, natomiast cztery urządzenia Alkotest 7410 nie posiadały świadectw wzorcowania dla okresu od 2 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.

Urządzenia wysyłane były do wzorcowania po przesłaniu wniosku i wyrażeniu zgody przez komendę wojewódzką Policji.

Wzorcowanie polega na sprawdzeniu w certyfikowanym laboratorium lub Urzędzie Miar i Wag, czy odczyty alkomatu mieszczą się w granicach błędu dla poszczególnych stężeń alkoholu. Dla właściwego zinterpretowania wyniku pomiaru dowodowym analizatorem wydechu ważne jest poznanie nie tylko samego wyniku pomiaru, ale także błędu (poprawki) pomiaru oraz niepewności rozszerzonej wyznaczenia tego błędu.

Podane w świadectwie wzorcowania, wystawionym na dowód wykonania wzorcowania, dokładne wyniki wzorcowania wraz z niepewnością pomiaru pozwalają na wyznaczenie błędu analizatora. Jest to bardzo istotne, szczególnie w praktyce sądowej, w sytuacji, gdy wynik pomiaru wynosi dokładnie tyle, ile stanowią granice określające *stan po użyciu alkoholu* i *stan nietrzeźwości*[123].

[123] Stan po użyciu alkoholu – od 0,1 do 0,25 mg/dm^3 alkoholu w wydychanym powietrzu. Stan nietrzeźwości – powyżej 0,25 mg/dm^3 w wydychanym powietrzu.

Pomimo braku wzorcowania, wbrew postanowieniom zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach[124], w trzech komendach Policji[125] wykonano tymi urządzeniami 26 badań kierujących pojazdami lub osób, które były uczestnikami wypadków.

Przykład

W **KPP w Łukowie** analiza zapisów w rejestrze użycia urządzenia dowodowego Alkometr A 2.0 1011/02 wykazała, że w okresie braku aktualnego świadectwa wzorcowania odnotowano w rejestrze:
- dziesięć badań w dniu 12 czerwca 2017 r., w tym siedem badań w związku z kierowaniem pojazdem lub podejrzeniem kierowania pojazdem;
- po jednym badaniu w dniach 5 i 6 sierpnia 2019 r., obydwa badania w stosunku do kierujących pojazdami;
- sześć badań w dniach 21–24 lutego 2020 r., w tym cztery badania w związku z kierowaniem pojazdem lub uczestniczeniem w zdarzeniu drogowym.

Pięć badań przeprowadzono jako ocenę stanu trzeźwości i nie były badaniami procesowymi. W pozostałych 13 przypadkach badania dotyczyły kierujących lub podejrzanych o kierowanie pojazdami po drogach publicznych.

Utrudnienia wskazane w ankiecie przez policjantów

W przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym policjanci wskazywali na następujące utrudnienia, które wpływają na obniżenie skuteczności wykrywania kierujących pojazdami znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Odpowiedzi udzieliło 272 respondentów.

Najczęściej wskazywanym problemem (184 respondentów, tj. 67,6%) jest duża liczba zadań nałożonych na funkcjonariuszy WRD. Ponadto 121 badanych wskazało na brak wyposażenia każdego pojazdu Policji w proste urządzenie kontrolne, na wzór alkomatu, umożliwiające szybką ocenę kierującego, czy znajduje się pod wpływem środków odurzających (44,5%). Na niewielką ilość urządzeń pomiarowych wskazało 106 badanych (39,0%). Według 66 policjantów (24,3%) problemem jest zbyt długi czas pomiaru związany z uruchomieniem sprzętu oraz obowiązkowymi przerwami pomiędzy kolejnymi pomiarami.

Spadek zatrudnienia w WRD

Na organizację służby w WRD wpływ mogły mieć problemy kadrowe. W okresie objętym kontrolą w ośmiu komendach stwierdzono spadek zatrudnia w grupie funkcjonariuszy kierowanych do przeprowadzania kontroli na drogach. Największy odnotowano w 2018 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Białymstoku (siedmiu policjantów, tj. 11,9% stanu osobowego)[126]. Natomiast w Komendzie Miejskiej Policji w Lublinie – pięciu w 2018 r. (5,3% stanu osobowego) oraz dziewięciu w 2019 r. (10,1%).

[124] Według § 36 zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.), badanie stanu trzeźwości uczestnika wypadku drogowego przeprowadza się analizatorem wydechu posiadającym aktualne świadectwo wzorcowania. Przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że kierowała pojazdem (§ 38 ww. zarządzenia).

[125] W KMP w Lublinie (siedem pomiarów), KMP w Olsztynie (sześć pomiarów) i KPP w Łukowie (13 pomiarów).

[126] W KMP w Kielcach – czterech (5,3%), w KPP w Starachowicach – dwóch (10%), w KPP w Mońkach – jeden (10%). Wszystkie odejścia miały miejsce w 2018 r.

System szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji

Policjant wykonujący czynności związane z czuwaniem nad bezpieczeństwem ruchu drogowego powinien mieć odpowiednie przygotowanie zawodowe. Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego wykonywania przez nich obowiązków. Funkcjonariusze muszą skutecznie realizować stawiane przed nim zadania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i wynikającymi z nich procedurami.

Zagadnienia związane z przeprowadzaniem badań na zawartość alkoholu oraz innych substancji działających podobnie do alkoholu, w tym narkotyków przewidziane są w programie szkolenia zawodowego podstawowego – na początku służby, a następnie w trakcie służby w ramach kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego część szczególna. Jednak w obecnym systemie szkolenia policjantów pionu ruchu drogowego, jedynym szkoleniem, które pozostaje obowiązkowe, jest szkolenie zawodowe podstawowe. Niestety jest to niejednokrotnie jedyne szkolenie centralne, które ukończy policjant w okresie od przyjęcia do zakończenia służby. Należy podkreślić, że szkolenie podstawowe ma na celu przygotowanie policjantów do wykonywania podstawowych zadań służbowych.

Kursy specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego, pomimo że powinny wyposażyć policjantów w wiedzę i umiejętności zapewniające właściwe przygotowanie do realizacji powierzonych zadań, nie są obligatoryjne. Z ustaleń kontroli wynika, co potwierdzają wyniki przeprowadzonej wśród funkcjonariuszy ankiety, że specjalizacji zawodowej funkcjonariusza WRD powinny towarzyszyć obowiązkowe szkolenia specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego.

Niedostateczne przygotowanie podczas szkoleń

Policjanci realizujący czynności w ramach kontroli ruchu drogowego w skontrolowanych komendach Policji nie byli właściwie przygotowani do realizacji zadań wymagających umiejętności specjalistycznych, w szczególności oceny, czy kierujący znajduje się pod wpływem środków odurzających. Zatem nie przyniosły zakładanego skutku, działania podjęte po kontroli NIK w 2013 r. w celu poprawy stanu wyszkolenia funkcjonariuszy WRD[127], które polegały m.in. na podzieleniu szkolenia na kursach specjalistycznych ruchu drogowego na dwa etapy, tj. część ogólną i część szczególną.

Według stanu na 30 września 2020 r. 186 (40,3%) na 461 funkcjonariuszy zatrudnionych w pionie ruchu drogowego skontrolowanych komend Policji nie ukończyło kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego część szczególna.

Przykłady

W **KMP w Olsztynie** na 62 policjantów wyznaczanych do przeprowadzania kontroli drogowych: 29 posiadało zarówno szkolenie z części szczególnej oraz ogólnej (47% ogółu), jedna osoba była po szkoleniu ogólnym, a 32 osoby wyłącznie po szkoleniu zawodowym podstawowym dla policjantów (według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.).

[127] Ustalono wówczas, że tylko 56,9% policjantów WRD miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **KPP w Mońkach** z 12 funkcjonariuszy zatrudnionych na dzień 30 czerwca 2020 r.: jedynie dwóch ukończyło część szczególną kursu w zakresie ruchu drogowego (w 2015 i 2019 r.), a kolejnych dwóch ukończyło kurs specjalistyczny przed 2013 r.

Na niedostateczny poziom przeszkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego w trakcie kontroli NIK zwracali uwagę przełożeni tych jednostek. W ich opinii potrzeba przeszkolenia specjalistycznego z części szczególnej, w latach 2017–2020 dotyczyła ogółem 261 funkcjonariuszy.

Przykład

W opinii naczelnika WRD **KMP w Białymstoku** co najmniej 50% stanu osobowego WRD powinno posiadać przeszkolenie specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego.

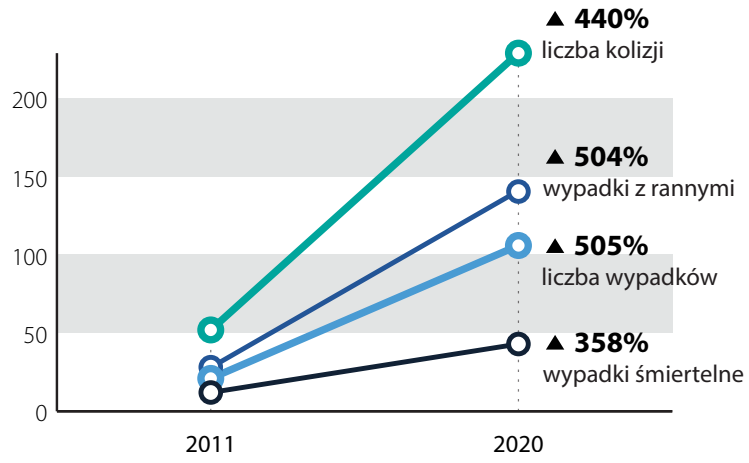
Ponad 1000-krotnie mniej kontroli na zawartość środków odurzających

Zastrzeżenia NIK budzi liczba kierujących poddanych badaniu na zawartość środka działającego podobnie do alkoholu. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze 10 skontrolowanych komend badaniu na zawartość alkoholu poddali ok. 2002,2 tys. kierujących. W tym czasie badaniu na obecność niedozwolonych środków odurzających poddano jedynie 1,5 tys. kierujących.

Ma to o tyle istotne znaczenie, że według informacji byłego Ministerstwa Cyfryzacji uprawnienia do kierowania pojazdami posiada w Polsce ok. 22 mln osób. Natomiast do prowadzenia pojazdu pod wpływem narkotyków co najmniej raz w okresie ostatnich 12 miesięcy przyznaje się co 10 polski kierowca[128]. W ramach badań przeprowadzonych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, 1,1% biorących udział w badaniu przyznało, że w ostatnich 30 dni prowadziło pojazd pod wpływem narkotyków.
Ponadto od 2011 r. pięciokrotnie wzrosła liczba wypadków oraz ich skutków spowodowanych przez kierujących znajdujących się pod wpływem substancji działających podobnie do alkoholu.

[128] Raport Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu z 2017 r.

Infografika nr 10
Wypadki drogowe w Polsce spowodowane przez kierujących będących pod działaniem innego środka niż alkohol



	2011	2020	wzrost
liczba wypadków	21	106	505%
w tym śmiertelnych	12	43	358%
w tym rannych	28	141	504%
liczba kolizji	52	229	440%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie corocznych Raportów KGP.

Przyczyną niewielkiej liczby kontroli kierujących, którzy mogą być pod wpływem środków odurzających lub innych substancji o podobnym działaniu, w porównaniu z liczbą przeprowadzanych kontroli na zawartość alkoholu może być nieprzywiązywanie przez organy kontroli ruchu drogowego należytej wagi do problemu zażywania substancji odurzających przez kierujących pojazdami, słabe wyposażenie w sprzęt pomiarowy, a przede wszystkim braki w wyszkoleniu funkcjonariuszy Policji w zakresie rozpoznawania objawów zażycia środków zaburzających zdolność do prowadzenia pojazdów.

Przykład

W **KMP w Białymstoku** żaden z przyjętych *Ramowych planów działań kontrolnych Trzeźwość na drodze* opracowywanych corocznie w latach 2017–2020, których celem była poprawa stanu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz kontrola stanu trzeźwości uczestników ruchu drogowego, nie wskazywał działań ukierunkowanych na kontrolę uczestników ruchu drogowego pod kątem środków działających podobnie do alkoholu. Głównym działaniem wskazywanym w *Ramowych Planach* było eliminowanie z ruchu nietrzeźwych użytkowników dróg.

Ponadto w złożonych wyjaśnieniach stwierdzono, że badania na zawartość środków działających podobnie do alkoholu są prowadzone wobec kierowców, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie zażycia środków działających podobnie do alkoholu, a każde badanie narkotesterem trwa około 15 minut i do wykonania takiego badania wymagana jest faktyczna podstawa, czyli sposób poruszania się pojazdem, wygląd, nastrój, zaobserwowane nie-

naturalne objawy fizyczne, oczy, źrenice, czy chód kierowcy, co wynika z § 37 Zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.). Jednak wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w tej Komendzie wskazują, że ponad połowa policjantów, nie w każdym przypadku potrafi ocenić, czy kierujący znajduje się pod wpływem środków odurzających. W ankietach wskazano również, że nawet w przypadku stwierdzenia przesłanek do przeprowadzenia testu na obecność substancji działających podobnie do alkoholu, funkcjonariusze KMP najczęściej odstępują od przeprowadzenia takich badań, a jeden z 68 funkcjonariuszy uczestniczących w badaniu wskazał, także że *każde badanie na środki odurzające jest drogie i trzeba wypełniać szczegółowy protokół śliny, który zajmuje dużo czasu.*

Wyniki badania ankietowego policjantów

Na niedostateczne przygotowanie policjantów wskazują wyniki przeprowadzonej ankiety. Celem badania ankietowego było m.in. zdiagnozowanie ewentualnych problemów w zakresie szkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, a przede wszystkim poznanie opinii policjantów na temat organizacji szkoleń i warunków ich realizacji oraz przydatności tych szkoleń do wykonywania zadań służbowych. Ogółem w 10 skontrolowanych komendach Policji badaniem objęto 310 policjantów. Przedstawione poniżej odpowiedzi respondentów, w sposób jednoznaczny identyfikują ich doświadczenia bądź opinie nt. szkoleń, które odbyli.

Na 293 udzielone odpowiedzi, na pytanie czy ukończyli kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego – część szczególna, 114 policjantów (39,9%) zaznaczyło odpowiedź *nie*.

W badaniu 76,7% policjantów przyznało, że nie posiadało podczas każdej służby urządzenia/testera do przeprowadzania badań na obecność środków działających podobnie do alkoholu.

Około 36,5% policjantów, którzy w ankietach podali, że ukończyli kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego – część szczególna, nie została ich zadaniem właściwie przygotowana do przeprowadzania badań na zawartość środków działających podobnie do alkoholu, w tym nie nabyła niezbędnej wiedzy specjalistycznej i umiejętności do stwierdzenia, że kierujący może znajdować się pod wpływem tych środków. Natomiast 52% ankietowanych nie potrafi w każdym przypadku ocenić, czy kierujący znajduje się pod wpływem środków odurzających.

Na pytanie dotyczące oceny ww. kursu w zakresie przygotowania teoretycznego i praktycznego do pełnienia służby na drodze w zakresie wykonywania badań na zawartość alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu, ocenę inną niż *bardzo dobrze*[129] zaznaczyło 60,7% policjantów.

Wśród głównych powodów niedostatecznego przygotowania podczas kursu do przeprowadzania kontroli kierujących znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu wskazywano m.in.:
- brak narkotestów podczas zajęć praktycznych (47,0% osób zaznaczyło odpowiedź),
- brak lub zbyt krótki czas przeznaczony na zajęcia praktyczne (36,0%),
- nieomówienie podczas zajęć najczęściej popełnianych błędów przez funkcjonariuszy podczas pomiarów i ich konsekwencji w trakcie dalszego postępowania (22,0%),

[129] Tj.: ocenę kursu: *dobrze, nie wszystkie zasady pomiaru zostały szczegółowo omówione i przećwiczone*, ocenę kursu: *średnio*, ocenę kursu: *poniżej średniej*.

– brak przeprowadzenia – pod nadzorem prowadzącego kurs – badania na zawartość środków działających podobnie do alkoholu (22,0%),
– zbyt mała liczba powtórzeń pomiarów przeprowadzanych przez kursanta podczas zajęć praktycznych (15,9%),
– brak umiejętności dydaktycznych prowadzącego kurs (7,3%),

Ponadto wyniki badania ankietowego wskazują, że:
– 79,6% policjantów nie potrafi szczegółowo opisać różnic pomiędzy objawami zażycia pochodnych amfetaminy, LSD[130], opioidów, NSP[131], itp. a objawami powodowanymi przez substancje zawarte w lekach na receptę, takimi jak benzodiazepina, dekstrometorfan, pseudoefedryna, kodeina;
– 50,4% nie potrafi dokładnie określić algorytmu czynności podczas przeprowadzania badań z użyciem każdego typu narkotestu znajdującego się na wyposażeniu Komendy.

Większość ankietowanych (ok. 80%) uważała za konieczne częstsze kierowanie do odbycia okresowych szkoleń uzupełniających/przypominających, dotyczących poszerzenia wiedzy w zakresie przeprowadzania pomiaru na zawartość przede wszystkim innych środków działających podobnie do alkoholu.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że pomimo iż wszyscy policjanci ukończyli obowiązkowe szkolenie zawodowe podstawowe, które uprawnia do podejmowania czynności kontrolnych wobec kierujących, w tym przeprowadzania badań kierujących, znajdujących się pod wpływem środków zabronionych, a część z nich ukończyła przed 2013 r. kursy specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego bądź kursy podoficerskie w specjalności ruch drogowy, to jednak szkolenia te i kursy nie zapewniły umiejętności niezbędnych do efektywnego rozpoznawania u poddanych kontroli kierujących objawów zażycia środków zaburzających zdolność do prowadzenia pojazdów.

Słabe strony szkoleń

W ocenie NIK słabą stroną wyszkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego jest brak obligatoryjności szkoleń specjalistycznych w zakresie ruchu drogowego, w programie których byłyby szeroko omawiane zagadnienia związane z zażywaniem środków działających podobnie do alkoholu, różnorodnością tych substancji oraz objawami ich zażywania, a także brak możliwości pełnego zaspokojenia zgłaszanych potrzeb szkoleniowych oraz duża fluktuacja kadr w tej jednostce organizacyjnej Policji. Dostrzegając zaangażowanie kierownictwa Policji w udoskonalanie i rozwój systemów szkolenia, NIK zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania prowadzonych działań w zakresie szkoleń specjalistycznych, bowiem skuteczne wykrywanie u kierujących środków zabronionych, w szczególności środków innych niż alkohol, może realizować tylko dobrze wyszkolony policjant. W programie tych szkoleń powinny być szeroko omawiane zagadnienia związane z zażywaniem środków działających podobnie do alkoholu, różnorodnością tych substancji oraz objawami ich zażywania.

[130] Dietyloamid kwasu lizergowego – bardzo silna substancja halucynogenna.

[131] Nowe Substancje Psychoaktywne, tzw. *dopalacze*.

Niewydolny system szkoleń

Podkreślić należy, że poziom wyszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego uzależniony był od ustalanych przez KGP limitów szkoleń.

Stwierdzono, że w latach 2017–2020 skontrolowane komendy wystąpiły o skierowanie 222 policjantów (85,1%) na szkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego – część szczególna, natomiast KGP przyznała w tym okresie 159 miejsc (71,6%). Przy czym w dwóch jednostkach przyznany limit był ok. dwukrotnie wyższy niż zgłoszone potrzeby, zaś w jednym przypadku przyznany limit pokrył w 100% zgłoszone zapotrzebowanie. W pozostałych przypadkach przyznany limit miejsc pokrywał od 29% do 80% zapotrzebowania.

Tabela nr 5
Przyznane limity szkoleń dla policjantów WRD wykonujących czynności kontrolne na drogach

szkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego (część szczególna)			
komenda Policji	**zgłoszone w latach 2017–2020 zapotrzebowanie na szkolenie**	**przyznany limit**	
1	*2*	*3*	*4*
KMP w Białymstoku	13	32	246%
KMP w Kielcach	15	30	200%
KMP w Lublinie	87	47	54%
KMP w Olsztynie	45	13	29%
KPP w Iławie	11	6	55%
KPP w Kutnie	11	4	36%
KPP w Łukowie	7	3	43%
KPP w Mońkach	5	4	80%
KPP w Starachowicach	9	5	56%
KPP w Tomaszowie Mazowieckim	19	15	79%
	222	159	

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przykłady

KMP w Białymstoku zgłosiła we wspomnianym okresie na ww. szkolenie 13 policjantów, a **KMP w Kielcach** – 15. W tym czasie KGP przyznała odpowiednio 32 i 30 miejsca.

W przypadku **KMP w Olsztynie** zgłoszono zapotrzebowanie dla 45 policjantów, a przyznano zaledwie 13 miejsc.

Przyczyną tego stanu była utrzymująca się nadal, od czasu opisanych w dalszej części ustaleń kontroli NIK z 2013 r. niewydolność systemu szkoleniowego w Policji w stosunku do zgłaszanych przez komendy potrzeb.

Fluktuacja kadr WRD

Negatywny wpływ na zapewnienie odpowiednich umiejętności policjantów realizujących zadania w zakresie ruchu drogowego miała również stała fluktuacja kadr.

Przykłady

W KMP w Białymstoku w okresie objętym kontrolą 11 funkcjonariuszy WRD posiadających przeszkolenie specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego, część szczególna, bądź skierowanych na szkolenie zostało przeniesionych do innych jednostek organizacyjnych Policji. W wydziale tym w latach 2017–2020 zatrudnionych było kolejno 59, 52, 66 i 69 funkcjonariuszy wyznaczanych do służby na drogach.

W **KPP w Mońkach** w okresie objętym kontrolą z pracy w WRD odeszło ośmiu funkcjonariuszy, w tym trzech posiadających przeszkolenie specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego część szczególna i dwóch, którzy odbyli przeszkolenie specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego przed 2007 r.

Niedostateczne przeszkolenie znacznej liczby policjantów w zakresie ruchu drogowego, zwłaszcza w części szczególnej kursu specjalistycznego, skutkuje brakiem możliwości wykonywania pełnego zakresu zadań na rzecz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez tych funkcjonariuszy, w tym w zakresie wykrywania osób, które mogą wcześniej zażyć środki odurzające. Brak skutecznego przeszkolenia wpływa negatywnie na efektywność prowadzonych działań, a także na rzetelność dokonywanych ustaleń.

Program szkolenia zawodowego podstawowego

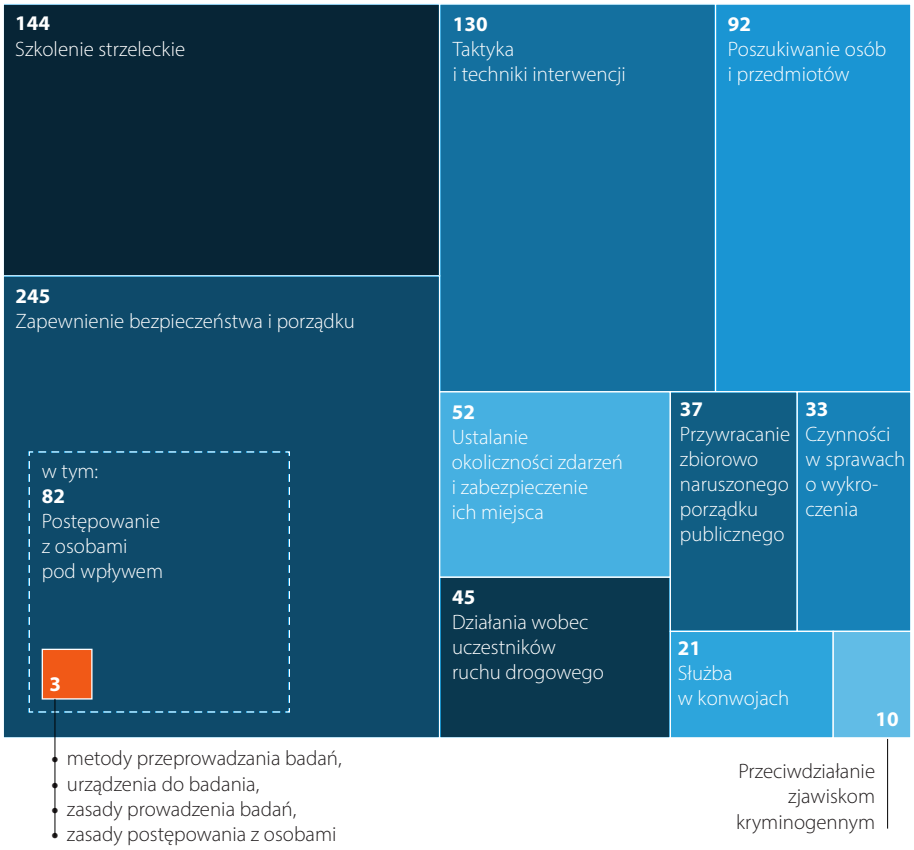
W ramach szkolenia zawodowego podstawowego[132], obejmującego 809 godzin lekcyjnych, jedną z dziesięciu jednostek modułowych jest JM02 pt. *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu pełnienia służby oraz podejmowanie interwencji,* na realizację której przewidziano 245 godzin lekcyjnych. W ramach tej jednostki modułowej wyodrębnionych jest 10 jednostek szkolnych, w tym jednostka JS09 pt. *Przeprowadzanie interwencji oraz postępowanie z osobami znajdującymi się pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie*, na realizację której przewidziano w Programie szkolenia 82 godziny lekcyjne. W ramach realizacji tej jednostki szkolnej (JS09) przewidziano jedynie trzy godziny zajęć (w formie wykładu, pogadanki, pokazu i ćwiczeń), podczas których powinny być przedstawione słuchaczom metody przeprowadzania badań na zawartość alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu, zasady obowiązujące przy pobieraniu krwi i moczu do badań na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, algorytm postępowania z kierującym podejrzanym o zażycie środka działającego podobnie do alkoholu. W poradniku dla nauczyciela zalecono zwrócenie uwagi na konieczność poddania kierującego testom psychofizycznym, polegającym m.in. na sprawdzeniu reakcji źrenic, próbie *palec – nos* lub *palec – palec*, a także wyjaśnienie zasady użycia i zademonstrowanie działania

[132] Program szkolenia stanowi załącznik do decyzji nr 189 Komendanta Głównego Policji z 6 czerwca 2019 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podstawowego dla policjantów, absolwentów wybranych kierunków studiów (Dz. Urz. KGP poz. 89). Wcześniej obowiązywała decyzja nr 406 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie programu szkolenia zawodowego podstawowego dla policjantów, absolwentów wybranych kierunków studiów (Dz. Urz. KGP poz. 78, ze zm.).

testera na obecność narkotyków w ślinie. Ponadto słuchacze w ramach zaplanowanych trzech godzin powinni przeprowadzić w grupach 4–5 osobowych badanie przy użyciu testera na obecność narkotyków w ślinie oraz urządzeń elektronicznych do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu.

Infografika nr 11
Plan realizacji szkolenia zawodowego podstawowego

Łącznie: 809 godzin zajęć



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zarządzeń KGP.

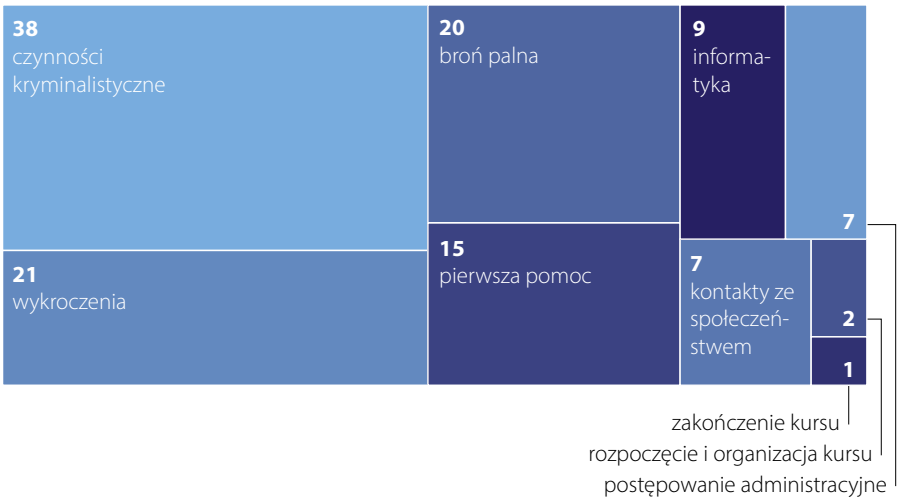
Programy szkoleń specjalistycznych w Policji

W aktualnie obowiązującym programie kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna (120 godzin lekcyjnych), nie przewidziano zagadnień związanych z badaniem na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu[133].

[133] Decyzja nr 472 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie kursu specjalistycznego – część ogólna (Dz. Urz. KGP poz. 95, ze zm.).

Infografika nr 12
Program kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna

Łącznie: 120 godzin zajęć



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zarządzeń KGP.

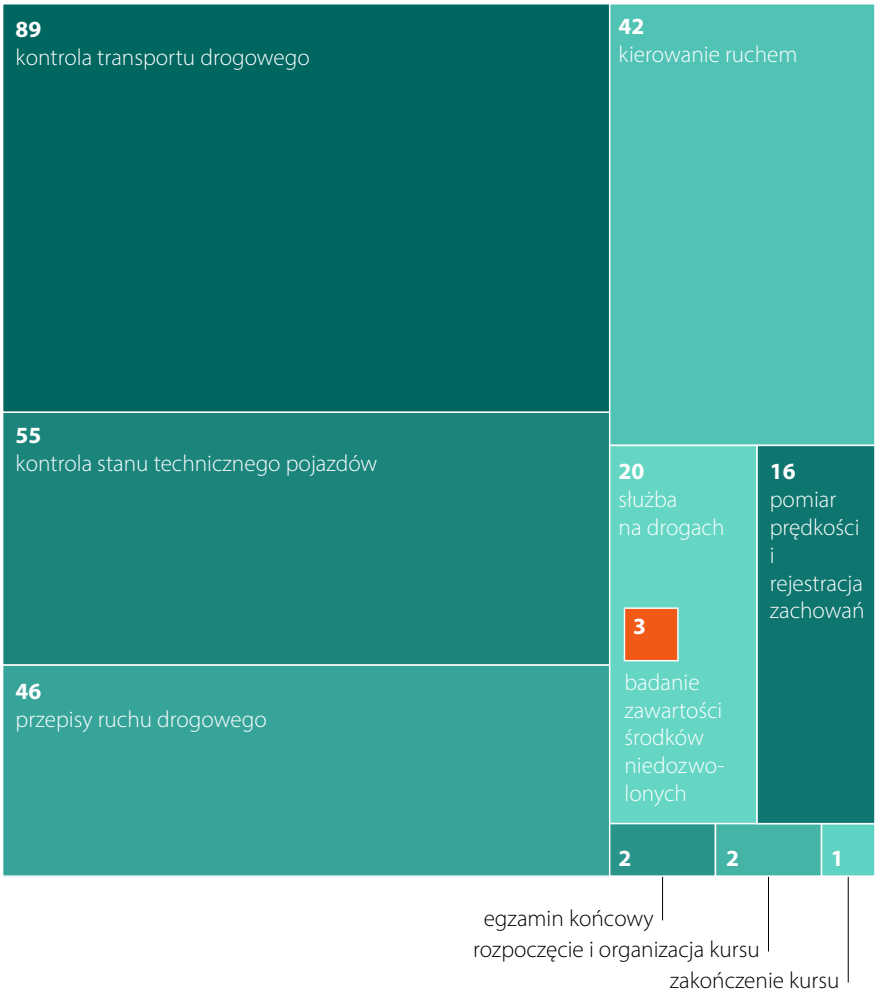
Natomiast w ramach kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna[134], trwającego 272 godziny lekcyjne, w ramach realizacji tematu nr 4 pt. *Pełnienie służby na drogach*, zagadnienie nr 3 – *Badanie zawartości alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu w organizmie człowieka*, przewidziano jedynie trzy godziny zajęć (w formie wykładu, pogadanki, pokazu i ćwiczeń, podczas których powinny być omówione: podstawy prawne i faktyczne przeprowadzania badań na zawartość alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu w organizmie człowieka; metody przeprowadzania badań; zasady obowiązujące przy pobieraniu krwi i moczu oraz sposoby dokumentowania tych czynności. Ponadto przewidziano zaprezentowanie urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu oraz zawartości środków działających podobnie do alkoholu. W ramach pokazu powinny być przedstawione zasady przeprowadzania badań tymi urządzeniami i przyrządami, ze szczególnym uwzględnieniem badania z użyciem narkotestów. Ponadto słuchacze powinni przeprowadzić badania na zawartość alkoholu oraz środków działających podobnie do alkoholu w organizmie oraz sporządzić odpowiednią dokumentację z badań. Realizację programu nauczania na kursie specjalistycznym – część szczególną powierzono Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz Szkole Policji w Katowicach (§ 2 decyzji). Program tej części szkolenia specjalistycznego jest jedynym obejmującym zagadnienia związane z przeprowadzaniem badań na zawartość alkoholu oraz innych niedozwolonych środków[135].

[134] Decyzja nr 300 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 września 2018 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna (Dz. Urz. KGP poz. 99, ze zm.).

[135] Poza szkoleniem zawodowym podstawowym.

Infografika nr 13
Program kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna

Łącznie: 272 godziny zajęć



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie zarządzeń KGP.

Ustalenia wcześniejszych kontroli NIK dotyczące wyszkolenia policjantów pionu ruchu drogowego

Na problemy dotyczące procesu szkolenia funkcjonariuszy Policji, NIK zwracała uwagę po przeprowadzeniu kilku kontroli obejmujących m.in. stan wyszkolenia Policji[136]. Kontrola wykazała, że w przypadku kursów specjalistycznych w zakresie ruchu drogowego relacja przyznanego przez KGP limitu do zapotrzebowania wynosiła 15%–18%.

W Informacji o wynikach kontroli NIK z 2013 r. dotyczącej m.in. przygotowania kadrowego Policji do działań na drogach wskazano, że spośród 7533 policjantów ruchu drogowego zatrudnionych w terenowych jednostkach Policji tylko 56,9% miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego. W 6 spośród 33 terenowych jednostek Policji przeszkolenie to miało mniej niż 50% funkcjonariuszy. Przyczyną tego stanu był m.in. niewydolny w stosunku do potrzeb system szkoleniowy Policji. W 2012 r. na kursach w zakresie ruchu drogowego przeszkolono jedynie 19,6% zgłoszonych funkcjonariuszy, a w I połowie 2013 r. – 15,6%.

[136] M.in. Informacja o wynikach kontroli *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*, Nr ewid. 5/2014/P/13/100/KPB.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po kontroli działań Policji przeprowadzonej przez NIK w 2013 r. Komendant Główny, w opinii do Informacji NIK, odnosząc się do ocen dotyczących niewystarczającego przygotowania funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego do realizacji zadań, wskazał że podjęte zostały odpowiednie działania, m.in. podzielenie szkolenia na kursach specjalistycznych ruchu drogowego na dwa etapy, tj. część ogólną i część szczególną[137] (która według opinii miała być realizowana w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie).

Przeprowadzona kontrola, której dotyczy niniejsza Informacja wykazała, że pomimo wprowadzenia po 2013 r. zmian dotyczących szkolenia z zakresu ruchu drogowego, polegających na uzupełnieniu tego szkolenia o dwustopniowy kurs specjalistyczny, stan przeszkolenia funkcjonariuszy w zakresie ruchu drogowego nie uległ poprawie.

Również podczas przeprowadzonej w 2019 r. kontroli nr P/19/31 *Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe* ustalono, że w wielu przypadkach do pełnienia służby na drogach kierowano funkcjonariuszy Policji nieposiadających odpowiedniego przeszkolenia specjalistycznego z zakresu ruchu drogowego.

Ograniczenia w dostępie do informacji o kierującym

Podczas kontroli drogowej konieczna jest szybka weryfikacja przez policjanta informacji o kierującym dotyczących posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami, cofnięcia lub zatrzymania tych uprawnień, zakazów prowadzenia pojazdów oraz wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Stąd niezwykle ważnym jest skuteczność dostępu do właściwych zbiorów danych, a przede wszystkim czas dostępu.

Ustalono, że na ogół patrole dyslokowane do służby na drogach wyposażone były w mobilne terminale (MTN) typu Zebra i BlueBird, które umożliwiały dostęp i sprawdzenie informacji o kierującym w policyjnych i poza policyjnych systemach, tj. w systemie teleinformatycznym KSIP (Krajowy System Informacyjny Policji), umożliwiającym dostęp oraz przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, w zbiorach danych (m.in.): SEWiK – System Ewidencji Wypadków i Kolizji oraz Ewidencja – Ewidencja kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. System teleinformatyczny KSIP umożliwiał także przetwarzanie informacji z poza policyjnych zbiorów danych, tj. m.in. CEK – Centralnej Ewidencji Kierowców, PESEL, SIS2 (System Informacyjny Schengen), RDO (Rejestr Dowodów Osobistych), EUCARIS (Europejski System Informacji o Pojazdach i Prawach Jazdy), CEL (Centralna Ewidencja Ludności), NoeNet (Centralna Baza Danych Osób Pozbawionych Wolności) i innych.

Terminale te były wprowadzane systematycznie w komendach Policji od października 2017 r. w miejsce wcześniej używanych urządzeń typu Motorola i HTC, również wykorzystujących transmisję danych przy wykorzystaniu tych samych aplikacji.

Ustalono, że występowały przypadki pełnienia służby bez pobrania urządzeń do sprawdzeń kierujących.

[137] W ramach tej części szkolenia specjalistycznego przewidziano trzy godziny lekcyjne na zapoznanie uczestników kursu z zagadnieniami związanymi z przeprowadzaniem badań na zawartość alkoholu oraz innych niedozwolonych środków.

Przykład

W **KMP w Białymstoku** podczas oględzin sposobu pełnienia służby funkcjonariusze wskazali na często występujące w czasie pełnienia służby na drodze braki w dostępności urządzeń przeznaczonych do sprawdzeń typu Bluebird. Analiza protokołów z odprawy do służby (w każdy drugi dzień miesiąca 2020 r. od stycznia do września) wykazała, że osiem patroli na 168 (4,8%) poddanych sprawdzeniu nie zostało wyposażonych w urządzenia Bluebird. W dniach 2 maja i 2 sierpnia braki stwierdzono w jednym patrolu, 2 lipca – w dwóch patrolach, 2 września – w czterech patrolach.

Przyczyną tego stanu była niedostateczna, ilość urządzeń MTN do weryfikacji danych o kierujących. Ustalono, że wyposażenie w terminale nie było proporcjonalne do liczby funkcjonariuszy WRD prowadzących czynności kontrolne na drogach, przy czym dostępność do tych urządzeń była średnio dwukrotnie wyższa w komendach powiatowych niż miejskich. Na przykład w KMP w Białymstoku dla 69 policjantów na wyposażeniu WRD znajdowało się 13 mobilnych terminali, a w przypadku KPP w Starachowicach 18 policjantów miało do dyspozycji odpowiednio osiem urządzeń.

Tabela nr 6
Wyposażenie w urządzenia mobilne do weryfikacji informacji o kierującym

komenda*	liczba policjantów (30.06.2020 r.)	Bluebird	Zebra	łączna liczba terminali na wyposażeniu WRD	liczba policjantów na jeden terminal
1	2	3	4	5	6
KMP w Białymstoku	69	11	2	13	5,3
KMP w Kielcach	71	11	4	15	4,7
KMP w Olsztynie	62	12	3	15	4,1
KPP w Iławie	17	5		5	3,4
KPP w Kutnie	23	6		6	3,8
KPP w Łukowie	19	20		20	1,0
KPP w Starachowicach	18	6	2	8	2,3
KPP w Tomaszowie Mazowieckim	22	4	2	6	3,7
	301			**88**	**3,4**

* bez KMP w Lublinie i KPP w Mońkach

Źródło: na podstawie ustaleń kontroli NIK.

Należy mieć na uwadze, że w przypadku braku mobilnego terminala w trakcie pełnienia służby, a także braku lub wydłużonego czasu dostępu przy użyciu tego terminala do systemów Policji, możliwa była weryfikacja za pomocą posiadanych przez każdego policjanta środków łączności radiowej, dzięki którym mogli skorzystać z pomocy w sprawdzeniu osoby u oficera dyżurnego komendy. Jednak w takich przypadkach ulegał wydłużeniu czas uzyskana informacji, w szczególności zbiegu kierowanych w tym samym czasie zapytań.

Przykład

W **KPP w Tomaszowie Mazowieckim** podczas przeprowadzonych oględzin sposobu pełnienia służby ustalono, że średni czas przeprowadzenia sprawdzenia osoby w mobilnym terminalu noszonym, na podstawie nr PESEL wynosił ok. 5–6 min., w przypadku weryfikowania bez nr PESEL czas ten wydłużał się do 10–12 min. Natomiast w przypadku weryfikacji za pośrednictwem dyżurnego jednostki czas sprawdzenia ulegał wydłużeniu do ok. 15–20 minut. Wyjaśniono, że wpływ na czas przeprowadzenia weryfikacji ma miejsce dokonywanej kontroli (ograniczony zasięg łączności GSM bądź jej brak).

Stwierdzono przypadki braku dostępu lub wydłużonego czasu dostępu do policyjnych i poza policyjnych systemów informacyjnych. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny sposobu pełnienia służby[138] wykazały, że czas dostępu do informacji o kierującym poddanym kontroli wahał się od kilku sekund do nawet 27 minut.

Przykłady

W **KMP w Lublinie** oględziny przebiegu nawiązania łączności przez trzech funkcjonariuszy ruchu drogowego, wykazały, że w dwóch przypadkach czas nawiązania pierwszej łączności z systemami ewidencji danych wynosił 8 i 27 minut od zalogowania się policjanta. W jednym przypadku nie zostało określone miejsce logowania oraz nie odnaleziono sygnału GPS oraz nie uzyskano statusu gotowości urządzenia do sprawdzania danych w systemach informatycznych przez okres 27 minut. Po nawiązaniu łączności i uzyskaniu statusu gotowości czas pozyskania informacji wynosił 20 sekund.

W **KMP w Białymstoku** oględziny pełnienia służby trzech wybranych losowo patroli wykazały, że w czasie wszystkich kontroli kierowców funkcjonariusze dokonali bezpośredniego sprawdzenia danych o kierowcy m.in. w KSIP i CEK przy użyciu urządzenia Bluebird. Czas sprawdzenia danych nie przekraczał jednej minuty.

W **KMP w Olsztynie** oględziny czynności użycia urządzenia typu Bluebird oraz Zebra wykazały, że po wprowadzeniu danych kierującego funkcjonariusz uzyskał w ciągu trzech sekund dostęp do informacji o kontrolowanym umieszczonych między innymi w CEK, KSIP czy Interpolu.

W **KPP w Iławie** oględziny[139] wykazały, że we wszystkich dziesięciu przypadkach po wpisaniu do systemu danych zatrzymanego kierowcy po upływie niecałej minuty dostępna była informacja, że kierujący pojazdem nie ma zatrzymanego, ani cofniętego prawa jazdy.

Wskazywano przy tym na czasowe problemy z dostępem do CEK, najczęściej w porze nocnej, prawdopodobnie w związku z pracami serwisowymi. W tych przypadkach brak możliwości weryfikacji danych o kierujących wahał się od 30 minut do jednej godziny. Ponadto do niedogodności związanych z pracą na terminalu Bluebird policjanci zaliczyli mało wyraźne wyszczególnienie informacji o kierującym (mało widoczne dane wśród innych informacji) oraz brak automatycznego określenia lokalizacji w elektronicznej karcie zdarzenia drogowego (eKZD) oraz konieczność kontaktu z dyżurnym, gdyż system sam nie wysyła informacji o sporzą-

[138] Oględzinami objęto w komendach działania trzech nie następujących po sobie patroli.

[139] Oględziny z udziałem funkcjonariuszy WRD KPP zostały przeprowadzone na drodze w dniach 20 i 22 października oraz 13 listopada 2020 r.

dzeniu karty eKZD. Wskazano również na występujące sporadycznie błędy dotyczące uprawnień i zakazów nałożonych na kierujących przez wydziały komunikacji starostw.

W przeprowadzonym przez NIK badaniu ankietowym na problem z szybkim uzyskaniem informacji o kierującym[140] uwagę zwróciło 70 funkcjonariuszy (25,7% policjantów wskazało na to utrudnienie podczas przeprowadzania badań na zawartość alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu). Najwięcej w KPP w Łukowie (35,5%), KMP w Lublinie (34,2%), KMP w Kielcach (28,6%) i KMP w Białymstoku (24,6%). Najmniej w KPP w Kutnie i KPP w Mońkach (po 14,3%).

Brak w KSIP/CEK informacji o zatrzymaniu prawa jazdy

Nierzetelna realizacja obowiązku wprowadzenia do KSIP danych o zatrzymaniu prawa jazdy (opisana w dalszej części) skutkowała brakiem tej informacji w CEK, co ma istotne znaczenie w przypadku osoby kierującej pojazdem pomimo zatrzymanych wcześniej uprawnień.

Przykład

W **KMP w Białymstoku** naczelnik WRD wyjaśnił, że *od momentu zatrzymania dokumentu prawa jazdy przez funkcjonariusza do chwili wprowadzenia informacji o zatrzymanym dokumencie prawa jazdy w systemie Policji nie widnieje informacja o zatrzymanym dokumencie. W przypadku ponownego zatrzymania kierującego w ciągu 24 h (do chwili prowadzenia do systemu KSIP) wobec którego nie prowadzono jeszcze informacji o zatrzymaniu prawa jazdy funkcjonariusze Policji dokonujący kontroli drogowej podczas dokonywania sprawdzeń w systemach informatycznych Policji nie widzą informacji o wcześniejszym zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy.* Dodał również, że *jeżeli osoba nie posiada przy sobie dokumentu prawa jazdy, Policja nie ma możliwości wprowadzenia informacji do CEK poprzez KSIP o ujawnieniu osoby w związku z kierowaniem pojazdem w stanie po użyciu alkoholu, bądź w stanie nietrzeźwości lub środków działających podobnie do alkoholu. Dlatego brak jest powyższej informacji w CEK. W okresie pomiędzy kontrolą drogową, w której stwierdzono kierowanie pojazdem po użyciu alkoholu lub w stanie nietrzeźwości i jednoczesnym niezatrzymaniem prawa jazdy przez funkcjonariusza w trakcie przedmiotowej kontroli drogowej, kierowca będzie mógł posługiwać się w dalszym ciągu dokumentem prawa jazdy do chwili prawomocnego wyroku sądu.*

Przypadek pobierania krwi do badań w miejscu znacznie odległym od komendy

W **KMP w Lublinie** stwierdzono, że badanie krwi od 2019 r. wykonywane było w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Łęcznej (SPZOZ) tj. w miejscowości odległej od Lublina o 33 kilometry. Koszt pobrania w tym Zakładzie próbki krwi wynosił 20 zł (netto). Średni czas związany z badaniem[141] wynosił średnio około 4 godzin. W tym czasie patrol ruchu drogowego był wyłączony z innych działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na drogach. Natomiast w latach 2015–2018, krew pobierana była w Wojskowym Szpitalu Klinicznym w Lublinie (koszt pobrania krwi wynosił 9 zł netto). Przyczyną tej niekorzystnej zmiany, według Komendanta Wojewódzkiego Policji, były wysokie, znacznie przekraczające

[140] W pytaniu wskazano na awarie systemu gromadzącego dane i informacje o kierowcach, brak dostępu do tych informacji, długie oczekiwanie w związku z zapytaniami kierowanymi jednocześnie przez wielu funkcjonariuszy, inne.

[141] Przewiezieniem osoby zatrzymanej do Dyżurnego, pobraniem pakietu do pobrania krwi, transportem zatrzymanego do SPZOZ w Łęcznej, oczekiwaniem na pobranie krwi oraz przewiezieniem osoby zatrzymanej z powrotem do KMP.

możliwości finansowe KWP, stawki za badanie składane w ofertach przez szpitale zlokalizowane na terenie Lublina. W ocenie NIK taki sposób postępowania z zatrzymanymi powodował, że wynik badania krwi nie odzwierciedlał rzeczywistego stężenia alkoholu lub środków odurzających w momencie kontroli kierującego.

Nierzetelne wprowadzanie do KSIP adnotacji o zatrzymaniu prawa jazdy

Komendant Główny Policji prowadzi Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP), będący zestawem zbiorów danych, w którym przetwarza się informacje, w tym dane osobowe, w związku z realizacją zadań ustawowych[142].

Pomimo obowiązku niezwłocznego – nie później niż w ciągu 24 godzin od zatrzymania dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdem – dokonania rejestracji w zbiorach KSIP[143], w czterech skontrolowanych komendach wpisy nie były dokonywane w ogóle, dokonywane nie w każdym przypadku zatrzymania uprawnienia, bądź rejestracji dokonywano po określonym terminie.

Przykłady

W **KMP w Lublinie** w 11 przypadkach zatrzymania prawa jazdy (na 60 objętych badaniem) wprowadzenie danych do KSIP następowało w terminie od jednego do trzech dni po dniu zatrzymaniu prawa jazdy, tj. w terminie przekraczającym 24 godziny od daty zatrzymania dokumentu.

W **KMP w Olsztynie** skontrolowano wszystkie 23 przypadki zatrzymania uprawnień do kierowania w zakresie przestrzegania procedury wprowadzania danych do systemu KSIP informatycznych, jakie miały miejsce w 2019 r. oraz 2020 r. Ujawniono trzy przypadki niewprowadzenia do KSIP informacji o zatrzymaniu prawa jazdy.

W **KPP w Tomaszowie Mazowieckim** w siedmiu z 74 badanych spraw dotyczących zatrzymania prawa jazdy, informacja o zatrzymanym prawie jazdy nie została wprowadzona do KSIP.

W większości przypadków przyczyną braku niezwłocznego wprowadzania do KSIP informacji o zatrzymaniu prawa jazdy był brak nadzoru nad WRD oraz nieprawidłowa organizacja pracy komend. W ocenie NIK, terminowe wprowadzenie informacji do systemów informatycznych Policji o zatrzymaniu prawa jazdy ma w konsekwencji wpływ na opóźnienie ujawnienia tej informacji w Centralnej Ewidencji Kierowców.

Nierzetelne wykazywanie w SESPol informacji o kontrolach

W czterech komendach[144] stwierdzono nierzetelne wykazywanie w systemie SESPol informacji o liczbie kierujących poddanych badaniu na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Zestawienia sprawozdawcze w SESPol zawierają informacje dotyczące najważniejszych kwestii funkcjonowania Policji, takie jak m.in. efekty pracy funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego. Rejestrują oni w systemie SESPol, poprzez wypełnianie *Statystycznej Karty Czynności Policjanta w Ruchu Drogowym*, dane z wyników osiągniętych w ramach codziennej służby.

[142] Art. 21nb pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.).

[143] Określonego w § 64 ust. 4 zarządzenia Nr 70 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 grudnia 2019 r. w sprawie Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP poz. 114, ze zm.).

[144] KMP w Białymstoku i Lublinie oraz KPP w Łukowie i Mońkach.

Przykłady

W **KMP w Białymstoku** analiza *kart statystycznych policjanta* 30 funkcjonariuszy pełniących służbę *na drodze*, tj. 44% stanu osobowego WRD wykazała, że w 12 przypadkach liczba faktycznie przeprowadzanych badań stanu trzeźwości nie została odnotowana w *karcie* czego skutkiem było nieuwzględnienie tych kontroli w systemie SESPol.

W **KMP w Lublinie** wprowadzone do SESPol dane były zawyżone o 300 przypadków, w tym w 2017 r. w SESPol wykazano, że badaniami objęto 115 kierujących, tj. o 56 osób więcej niż wynikało to z rejestrów pomiarów (40) i użycia testów jednorazowych (19). W 2018 r. w systemie wykazano, że badaniami objęto 213 kierujących, tj. o 124 osoby więcej niż wynikało to z rejestrów pomiarów (89). W 2019 r. w systemie wykazano, że badaniami objęto 197 kierujących, tj. o 120 osób więcej niż wynikało to z rejestrów pomiarów (42) i użycia testów jednorazowych (35).

W **KPP w Łukowie** stwierdzono, że dane dotyczące liczby kierujących poddanych badaniu trzeźwości oraz badaniu na obecność substancji niedozwolonych zawarte w systemie SESPol (badanie przeprowadzono na próbie 48 dni) różnią się od tych danych, wynikających z zapisów w notatnikach służbowych. Rozbieżności stwierdzono u wszystkich czterech funkcjonariuszy Policji objętych badaniem. W trzech przypadkach w notatnikach wykazano liczbę mniejszą w stosunku do zapisów w systemie SESPol (łącznie o trzy osoby), natomiast w pięciu przypadkach liczba osób poddanych powyższej kontroli odnotowana w notatnikach służbowych była wyższa od wynikającej z systemu SESPol (łącznie o 11 osób).

W **KPP w Mońkach** badanie zapisów 36 notatników trzech funkcjonariuszy wykazało rozbieżności w porównaniu z informacjami wprowadzonymi przez tych funkcjonariuszy do systemu SESPol. W notatnikach wpisano informacje o przeprowadzeniu 32 kontroli trzeźwości, podczas gdy w systemie SESPol zamieszczono informację o 126 kontrolach.

Nieterminowe przekazywanie zatrzymanych praw jazdy

W trzech komendach Policji[145] stwierdzono jednostkowe przypadki braku realizacji obowiązku niezwłocznego (nie później niż w ciągu siedmiu dni) przekazania zatrzymanego prawa jazdy właściwym organom, tj. według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratorowi lub staroście[146].

Przykłady

W **KMP w Białymstoku** zatrzymane prawo jazdy i akta postępowania przekazano Prokuraturze Rejonowej – Białystok Południe dopiero po 23 dniach od zatrzymania.

W **KPP w Mońkach** stwierdzono nierzetelne wprowadzanie danych do rejestru zatrzymanych praw jazdy. Badanie 60 wpisów dotyczących zatrzymania praw jazdy za prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub środków odurzających wykazało, że:

– w dziewięciu przypadkach zamieszczono błędne daty przekazania do sądów i prokuratur zatrzymanych dokumentów, świadczące o ich przekazaniu po upływie od ośmiu do 330 dni od zatrzymania, podczas gdy analiza akt prowadzonych postępowań wykazała, że prawa jazdy w siedmiu przypadkach przekazano w dniu zatrzymania lub w terminach od jednego do siedmiu dni od zatrzymania, a w dwóch przypadkach zostały one zwrócone właścicielom;

[145] W KMP w Białymstoku, Kielcach i Lublinie.

[146] Zgodnie z art. 136 ust. 1 Prawa o rd.

– w pięciu przypadkach pozycje rejestru nie były wypełnione lub wpisano w nich daty przekazania wcześniejsze niż daty zatrzymania dokumentu, podczas gdy analiza akt prowadzonych postępowań wykazała, że w trzech przypadkach dokumenty przekazano w terminie od trzech do czterech dni, w jednym prawo jazdy przekazano po upływie 26 dni (po przeprowadzeniu badania krwi) i w jednym prawo jazdy wraz z innymi materiałami dowodowymi przekazano zgodnie z właściwością miejscową do innej jednostki policji.

Podkreślenia wymaga, że w dwóch komendach Policji, na skutek nieprzesłania w terminie 30 dni wyników badań krwi prawo jazdy zostało zwrócone kierowcy[147].

Przykład

W **KPP w Mońkach** i **KPP w Tomaszowie Mazowieckim** łącznie w czterech przypadkach, ze względu na nieuzyskanie ze szpitala wyników badania krwi przed upływem 30 dni, prawo jazdy zostało zwrócone kierowcy.

Nieterminowe rejestrowanie zdarzeń w SEWiK

Informacje dotyczące zgłoszonych zdarzeń drogowych (wypadków i kolizji) rejestrowane są w policyjnym systemie informatycznym System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Informacje te zawarte są w karcie zdarzenia drogowego, którą wypełnia policjant prowadzący czynności na miejscu zdarzenia lub policjant wykonujący czynności w związku z tym zdarzeniem. Celem przetwarzania tych danych jest realizacja nałożonego na Policję obowiązku przekazania informacji o zdarzeniach drogowych do Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych[148] oraz tworzenie zestawień statystycznych zdarzeń drogowych wykorzystywanych w analizach z zakresu problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dane w SEWiK rejestruje się w terminie do 7 dni od daty zgłoszenia[149].

W dwóch komendach wystąpiły jednostkowe przypadki nieterminowego rejestrowania zdarzeń drogowych w systemie SEWiK.

Przykłady

W **KMP w Kielcach** dane dotyczące zdarzenia z 28 marca 2020 r. wprowadzono do SEWiK w dniu 22 maja 2020 r., tj. 55 dni po dacie tego zdarzenia.

W **KMP w Lublinie** w sześciu przypadkach (na 56 objętych badaniem) wprowadzenie do systemu SEWiK informacji o zdarzeniach nastąpiło z opóźnieniem od 11 do 12 dni.

Nierzetelne wypełnianie kart zdarzenia drogowego

W połowie komend Policji nierzetelnie wypełniano karty zdarzenia drogowego[150]. W objętych badaniem kartach stwierdzono braki dotyczące m.in. poziomu alkoholu, nazwy jednostki oraz powiatu, uczestników zdarzenia, tj. nie zaznaczano, że uczestnikiem był obcokrajowiec oraz jakie posiadał obywatelstwo.

[147] Zgodnie z art. 136 ust. 2 Prawa o rd. (akta spraw przekazano do prokuratury).

[148] Art. 136 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2214, ze zm.).

[149] Zgodnie z § 3 ust. 2 zarządzenia Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85, ze zm.).

[150] W KMP w Białymstoku, Kielcach i Lublinie oraz KPP w Łukowie i Tomaszowie Mazowieckim.

Przykłady

W **KMP w Lublinie** ustalono, że w kartach zdarzenia drogowego (56 objętych badaniem): w ośmiu przypadkach nie podano poziomu alkoholu u kierującego, w 11 – nie odnotowano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia na miejsce zdarzenia, w sześciu – wystąpiły różne rozstrzygnięcia pomiędzy zapisami w karcie MRD2 i ewidencją SEWiK, w sześciu – wprowadzenie do systemu SEWiK nastąpiło z opóźnieniem od 11 do 12 dni.

W **KPP w Łukowie** ustalono, że w kartach zdarzenia drogowego (20 objętych badaniem):
- w jednym przypadku wystąpiły rozbieżności w zakresie charakterystyki terenu (według karty był to obszar niezabudowany, natomiast według wydruku z SEWiK – zabudowany);
- w jednym przypadku według karty uczestniczył obcokrajowiec, natomiast według wydruku z SEWiK wszyscy uczestnicy zdarzenia posiadali obywatelstwo polskie;
- w dwóch przypadkach wydruki z systemu SEWiK nie zawierały informacji o rozstrzygnięciu sprawy.

W **KMP w Kielcach** do karty zdarzenia z 18 sierpnia 2019 r. nie wpisano zawartości środków odurzających, pomimo stwierdzenia obecności takich środków w organizmie kierującego. Nieprawidłowość stwierdzono w jednej na 50 kart poddanych badaniu.

Nierzetelna rejestracja zdarzeń w SEWiK

Analiza bazy SEWiK, pozyskanej w ramach przeprowadzonej w 2020 r. kontroli nr P/20/038 *Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego*[151] wykazała m.in. że:
- 6884 razy (na ogólną liczbę 10 750 przypadków) nie zarejestrowano wyniku badania poziomu alkoholu w organizmie kierowcy biorącego udział w zdarzeniu ze skutkiem śmiertelnym,
- 37 528 razy przekroczony został 7-dniowy termin rejestracji kart w systemie[152], przy czym opóźnienie wynoszące ponad 30 dni odnotowano 11 332 razy.

Ustalenia tej kontroli wskazują, że podjęte przez Komendanta Głównego Policji działania, po przeprowadzonej w 2016 r. przez NIK kontroli dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom[153] nie doprowadziły do wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w systemie SEWiK. Stwierdzono wówczas, że w zakresie danych dotyczących przede wszystkim liczby zdarzeń drogowych i ich ofiar, a także stopnia ciężkości poniesionych obrażeń, istniało ryzyko co do wiarygodności systemu SEWiK. Nieprawidłowości w zakresie statystyki zdarzeń drogowych stwierdzono we wszystkich objętych kontrolą jednostkach Policji szczebla miejskiego i powiatowego.

[151] W toku kontroli NIK dokonano przeglądu prawidłowości danych rejestrowanych w SEWiK. Analiza objęła 1 254 622 rekordy bazy SEWiK dotyczące zdarzeń drogowych z okresu od stycznia 2018 r. do września 2020 r., z których w 6925 wystąpiły ofiary śmiertelne.

[152] W tym 37 przypadków dotyczyło zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi.

[153] Kontrola P/16/035 *Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza wpisów do systemu SEWiK dokonanych przez 10 objętych kontrolą komend Policji[154], dotyczących zdarzeń, które miały miejsce w latach 2018–2020 (do 30 września) wykazała, że kierujący znajdujący się pod wpływem alkoholu lub innego środka spowodowali 29 wypadków ze skutkiem śmiertelnym oraz 101 wypadków z ciężko rannymi. W 11 przypadkach na 29 (37,9%), pomimo że w wypadku drogowym był zabity (lub zmarł w ciągu 30 dni), w systemie nie odnotowano ustalonego poziomu alkoholu w organizmie.

W ocenie NIK nieprawidłowe wypełnianie kart zdarzenia drogowego oraz nieterminowe i nieprawidłowe wprowadzanie danych do SEWiK nie w pełni odzwierciedla zagrożenia występujące w ruchu drogowym, a ponadto wpływa na rzetelność analiz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego opracowywanych na podstawie tych danych. Sytuację może poprawić uruchomienie w Policji z dniem 1 stycznia 2021 r. elektronicznej karty zdarzenia drogowego (eKZD).

Zawartość alkoholu u sprawców wypadków ze skutkiem śmiertelnym

Odnotowana w SEWiK przez komendy objęte kontrolą NIK zawartość alkoholu u osób, które kierując pojazdami spowodowały wypadek ze skutkiem śmiertelnym:

Tabela nr 7
Zawartość alkoholu u kierujących, którzy spowodowali wypadek ze skutkiem śmiertelnym

komenda Policji	kierujący pod wpływem środków zabronionych	odnotowana w SEWiK zawartość alkoholu		śmierć
KMP Białystok	alkoholu	1,90	mg/dm^3	na miejscu
KMP Białystok	alkoholu	2,35	mg/dm^3	w ciągu 30 dni
KMP Kielce	alkoholu	2,57	‰	na miejscu
KMP Lublin	alkoholu	2,70	‰	w ciągu 30 dni
KMP Olsztyn	alkoholu	0,69	mg/dm^3	na miejscu
KMP Olsztyn	alkoholu	2,53	mg/dm^3	w ciągu 30 dni
KMP Olsztyn	alkoholu	0,69	‰	na miejscu
KMP Olsztyn	alkoholu	1,88	‰	w ciągu 30 dni
KPP Iława	alkoholu	2,49	‰	na miejscu
KPP Iława	alkoholu	0,53	‰	na miejscu
KPP Iława	alkoholu	1,33	‰	w ciągu 30 dni
KPP Kutno	innego środka	0,00	‰	na miejscu
KPP Kutno	alkoholu	2,62	‰	na miejscu
KPP Kutno	alkoholu	2,38	‰	na miejscu
KPP Kutno	alkoholu	3,00	‰	na miejscu
KPP Kutno	alkoholu	1,04	‰	w ciągu 30 dni
KPP Mońki	alkoholu	3,50	‰	w ciągu 30 dni
KPP Mońki	alkoholu	1,00	‰	w ciągu 30 dni

Źródło: na podstawie ustaleń kontroli NIK.

[154] W ramach kontroli P/20/030.

5.4. Działania starostów w związane z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdem i nadzorem nad kierującymi pojazdami, związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu

We wszystkich skontrolowanych jednostkach zadania związane z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzorem nad kierującym, które miały bezpośredni związek z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych środków działających podobnie do alkoholu były realizowane, jednak przypadki działań nierzetelnych stwierdzono niemal w każdym kontrolowanym obszarze. Decyzje administracyjne o zatrzymaniu prawa jazdy, jak również cofnięciu uprawnień, wydawane były z opóźnieniem. Stwierdzono nawet przypadki niewydania decyzji w powyższych sprawach.

Nieprawidłowe wydawanie decyzji o skierowaniu na badania lub kurs

W czterech starostwach[155] stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do 43 przypadków wydania decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowcy na badanie lekarskie lub kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, jeżeli kierował on pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, a ponadto wydania decyzji na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jeżeli kierował on pojazdem w powyższym stanie oraz, gdy kierując pojazdem spowodował wypadek drogowy, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń.

Przykłady

W **SP w Lublinie** w ośmiu przypadkach skierowano na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących) osoby mające orzeczony dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów. Decyzje o skierowaniu na ten kurs zostały wydane w stosunku do osób, które nie były kierowcami w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o kierujących w zw. z art. 2 pkt 21 Prawa o rd. Natomiast w dwóch przypadkach nie wydano decyzji administracyjnej o skierowaniu na kurs reedukacyjny.

W **SP w Starachowicach** decyzje o skierowaniu na badania lekarskie, badania psychologiczne i kurs reedukacyjny wydawano w terminie od 14 do 90 dni od daty wpływu odpisu prawomocnego wyroku sądu, przy czym 21 z 234 decyzji w terminie powyżej miesiąca. Przyczyną opóźnień– jak wynikało z wyjaśnień Starosty – były: nieobecność pracownika zajmującego się tymi sprawami, nieodebranie zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz nawarstwianie się spraw do załatwienia z powodu dużej ilości obowiązków.

W **SP w Kielcach** nierzetelnie (w jednym przypadku) i nieterminowo (w ośmiu sprawach) spośród 70 zbadanych wydano decyzje o wydaniu skierowania na badania lekarskie, psychologiczne lub kurs reedukacyjny. Decyzje te wydawano w terminie od dwóch do nawet 71 dni od daty wpływu odpisu prawomocnego wyroku sądu.

[155] W SP w: Kielcach, Lublinie, Olsztynie i Starachowicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy

W siedmiu starostwach[156], pomimo nieprzedstawienia w wymaganym terminie przez skierowane na badania osoby orzeczeń o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdami, lub zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, nie wydawano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Przykłady

W **SP w Białymstoku** we wszystkich 78 analizowanych przypadkach nieprzedstawienia Starostwu (w terminach określonych w art. 101 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących) orzeczeń o braku przeciwwskazań psychologicznych lub zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego, nie wzywano kierujących do złożenia tych dokumentów oraz nie wydano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Było to niezgodne z art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 ustawy o kierujących, ale w żadnym wypadku nie miało wpływu na konieczność przystępowania do kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji w oparciu o art. 102 ust. 2 ustawy o kierujących. Brak wydania decyzji uzasadniano zdeponowaniem w starostwie wszystkich zatrzymanych uprawnień. W ocenie NIK niezależnie od zdeponowania w Starostwie praw jazdy należało wydawać decyzje ws. ich zatrzymania. Trzeba bowiem odróżnić prawne formy pozbawienia prawa jazdy od ich faktycznego (a nie prawnego) braku. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji określonej w art. 102 ust. 2 ustawy o kierujących. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ewentualne skierowanie kierowcy na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji o którym mowa w tym przepisie, uzależnione jest od prawnego, a nie faktycznego okresu zatrzymania prawa jazdy.

W **SP w Starachowicach** nie podejmowano niezwłocznych działań w celu wydania, na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących, decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. W 10 przypadkach nieprzedłożenia w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii lub orzeczeń o istnieniu bądź braku przeciwwskazań zdrowotnych lub psychologicznych do kierowania pojazdem, pierwszą czynność polegającą na sporządzeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy podjęto w terminie od 40 do 1033 dni (w tym dziewięciu po ponad 300 dniach).

W **SP w Olsztynie** w ośmiu przypadkach, pomimo że minął wskazany w wyrokach sądu zakaz prowadzenia pojazdów, a kierujący nie przedstawili orzeczeń lekarskich, psychologicznych oraz zaświadczeń o ukończeniu kursu reedukacyjnego, nie wszczęto postępowań administracyjnych i nie wydano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie odpowiednio art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz art. 102 ust. 1 pkt 3 ustawy o kierujących.

Dobra praktyka

W **SP w Kielcach** w sytuacjach, kiedy kierowcy uchylali się od obowiązku zwrotu zatrzymanego dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami, Urząd (po bezskutecznym prowadzeniu korespondencji) nawiązywał współpracę z jednostkami Policji. W przypadkach, kiedy działania te nie wystarczały, kierowano sprawy do egzekucji administracyjnej i w jej ramach m.in. nakładano grzywny na kierowców, którzy uchylali się od obowiązku zwrotu prawa jazdy.

[156] W SP: w Białymstoku, Iławie, Kielcach, Lublinie, Łukowie, Olsztynie i Starachowicach.

Niewydanie bądź przewlekłe postępowania w sprawie cofnięcia uprawnień

W pięciu starostwach[157] stwierdzono przypadki niewydania decyzji lub nierzetelnego wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Postępowania w sprawie wydania tych decyzji prowadzone były w sposób przewlekły, w skrajnych przypadkach decyzje wydano po 434 dniach od wpływu do starostwa prawomocnego wyroku. W ocenie NIK, przewlekłość w wydawaniu decyzji w sprawie cofnięcia uprawnień nie znajduje uzasadnienia ze względu na możliwość przeprowadzenia postępowania w oparciu o fakty i dokumenty znane staroście z urzędu (art. 77 § 4 kpa). Prawomocny wyrok sądu o zakazie prowadzenia pojazdów jest wystarczającą podstawą do wydania stosownej decyzji, bez konieczności prowadzenia postępowania dowodowego.

Przykłady

W **SP w Starachowicach** nie podejmowano niezwłocznych działań w celu wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. 41 z 77 postępowań administracyjnych w sprawie cofnięcia uprawnień w związku z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów wszczęto po upływie siedmiu dni od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku sądu, w tym trzy po ponad miesiącu. Siedem z 10 postępowań w sprawie cofnięcia uprawnień, w przypadkach określonych w art. 103 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o kierujących, nie zostało wszczętych przed upływem siedmiu dni od dnia wpływu orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego (cztery z nich podjęto w terminie od 36 do 758 dni). Wśród 10 decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami wydanych na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 1 lit a ww. ustawy dwie zostały sporządzone nierzetelnie. Nie uwzględniono w nich faktu, że u osób, którym cofnięto uprawnienia z powodu istnienia przeciwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami stwierdzono również istnienie przeciwskazań psychologicznych.

Ponadto w jednym przypadku, po otrzymaniu wyroku sądu, który w związku z niestosowaniem się kierowcy do orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową orzekł zakaz prowadzenia pojazdów, Starosta nie wydał decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami. Tym samym nie zastosował się do art. 103 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy.

W **SP w Lublinie** w przypadku dziewięciu kierujących, wobec których prawomocnym wyrokiem sądu został orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów, nie wydano decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami. Według art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących, starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Zgodnie z art. 182 § 2 kkw organ, do którego przesłano orzeczenie zawierające zakaz prowadzenia pojazdów, zobowiązany jest cofnąć uprawnienia do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie. W złożonym wyjaśnieniu poinformowano, że postępowano zgodnie ze stanowiskiem Ministra Infrastruktury z maja 2017 r., który poinstruował, że w przypadku gdy wyrok sądu wpływa po terminie otrzymanego zakazu nie powinno być wszczynane postępowania administracyjne oraz wydawana decyzja o cofnięciu uprawnień.

W **SP w Olsztynie** w dwóch przypadkach nie wydano decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, mimo że w stosunku do kierujących sąd orzekł zakaz prowadzenia pojazdów, a Starosta wszczął postępowania po wpływie wyroków do Starostwa.

[157] W SP: w Kutnie, Lublinie, Mońkach, Olsztynie i Starachowicach.

W jednym przypadku nie wszczęto postępowania o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami oraz nie wydano decyzji o cofnięciu, mimo że w stosunku do kierującego sąd orzekł zakaz prowadzenia pojazdów. Brak decyzji wyjaśniano bezzasadnie tym, że wyrok wpłynął do Starostwa przed końcem upływu terminu zakazu, a z uwagi na długość postępowania, które zakończyłoby się po dacie obowiązywania zakazu, nie wszczynano postępowania.

W kolejnych czterech przypadkach Starosta wszczął postępowanie o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami w terminie dopiero od 73 do 434 dni od wpływu prawomocnych wyroków do Starostwa.

W **SP w Kutnie**, pomimo wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia kierującemu uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B, postępowania nie zakończono wydaniem decyzji administracyjnej.

Ryzyko wydania wtórnika p.j. osobom z zakazem prowadzenia pojazdów lub zatrzymanym p.j.

W przypadku gdy kierujący zgłosi utratę prawa jazdy, Starosta wydaje tej osobie wtórnik dokumentu, pod warunkiem złożenia oświadczenia o utracie dokumentu pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 kk (art. 18 ust. 2 pkt 1 lit. a) ustawy o kierujących).

Starostowie, odnosząc się do kwestii ryzyk związanych z wydaniem wtórników prawa jazdy wskazywali na problem ich wydawania osobom mającym zakaz prowadzenia pojazdów, które podejmują te starania np. po zmianie miejsca zamieszkania. Brak dostępu do pełnego systemu informatycznego CEP w zakresie praw jazdy powoduje, że Urząd nie ma możliwości weryfikacji składanych oświadczeń poprzez np. sprawdzenie ewentualnego zatrzymania dokumentu prawa jazdy, które byłoby wprowadzone przez Policję. Stwierdzono, że w starostwach główną przyczyną wydawanych wtórników było zgłoszenie utraty dokumentu.

Przykład

W **SP w Mońkach** w latach 2017–2020 (I półrocze) wydano 332 wtórniki prawa jazdy, z czego tylko 19 ze względu na zniszczenie.

Na możliwość odzyskiwania w sposób nielegalny utraconych dokumentów do kierowania pojazdami zwrócił uwagę Starosta Kutnowski w złożonym wyjaśnieniu w sprawie problemów związanych z eliminowaniem z ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu oraz ewentualnym usprawnieniem system wydawania, cofania, zatrzymania uprawnień do kierowania.

Przykład

W ocenie **Starosty Kutnowskiego** usprawnienie polegające na przekazywaniu przez sądy orzeczeń dot. zakazu prowadzenia pojazdów poprzez CEPiK przyspieszy realizację obowiązków, wynikających z ustawy o kierujących. Wdrożenie zakładanych rozwiązań dotyczących wymiany informacji w systemie teletransmisji pomiędzy administratorem CEK ograniczy proceder polegający na wyłudzaniu przez kierowców dokumentów praw jazdy. Na chwilę obecną organy w procesie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami bazują jedynie na oświadczeniu złożonym pod odpowiedzialnością karną za składanie fałszywych zeznań, że m.in. nie został orzeczony w stosunku do wnioskodawcy prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów samochodowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według sprawozdań wojewodów, tylko w 2019 r. we wszystkich starostwach w Polsce wydano 90 635 wtórników uprawnień do kierowania pojazdami, z czego 94,7% z powodu zgłoszonej utraty tego dokumentu.

W trzech starostwach[158] uniemożliwiono ponowne uzyskanie prawa jazdy osobom z cofniętymi uprawnieniami do kierowania pojazdami lub sądowym zakazem prowadzenia pojazdów. W każdym z tych przypadków w związku ze złożeniem fałszywego oświadczenia o utracie dokumentu i próbą wyłudzenia wtórnika skierowano do prokuratury lub Policji zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa poprzez poświadczenie nieprawdy w oświadczeniu składanym pod odpowiedzialnością karną.

Przykłady

W **SP w Białymstoku** wystąpił jeden przypadek odmowy wydania prawa jazdy w związku z nałożonym wcześniej zakazem prowadzenia pojazdów. Starostwo skierowało do prokuratury zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa poprzez poświadczenie nieprawdy w złożonym pod odpowiedzialnością karną oświadczeniu.

Dotyczyło to wniosku z 2017 r. o wymianę prawa jazdy wydanego w 2016 r. w Belgii na polskie prawo jazdy. Badając z urzędu akta ewidencyjne kierowcy ustalono, że wnioskodawca posiadał ważne polskie prawo jazdy wydane w 2008 r., które znajdowało się w aktach ewidencyjnych kierowcy w związku z sądowym zakazem prowadzenia pojazdów na lata 2011–2014 nałożonym wskutek prowadzenia samochodu w stanie nietrzeźwości. W trakcie postępowania administracyjnego ustalono, że kierowca nie wymieniał polskiego dokumentu, zdał egzamin w Belgii i uzyskał w 2016 r. nowe, belgijskie prawo jazdy, przy czym status uprawnień nie został sprawdzony przez organ zagraniczny w Europejskiej Sieci Praw Jazdy. Organ zagraniczny poinformował, że podjął działania, aby anulować niesłusznie wydane belgijskie prawo jazdy.

W **SP w Starachowicach** odmówiono wydania wtórnika prawa jazdy osobie, która – jak ustalono na podstawie danych pozyskanych przy użyciu systemu EUCARIS – zamieszkiwała na terenie Niemiec i miała cofnięte uprawnienia do kierowania pojazdami z powodu uzależnienia od narkotyków. W związku z zeznaniem nieprawdy w złożonym oświadczeniu, Starostwo zawiadomiło Komendę Powiatową Policji w Starachowicach o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na złożeniu fałszywego oświadczenia oraz próbie wyłudzenia wtórnika prawa jazdy.

SP w Kutnie skierowało do Prokuratury Rejonowej w Kutnie dwa zawiadomienia w sprawie podejrzenia poświadczenia nieprawdy w składanych przez kierujących wnioskach o wydanie prawa jazdy:

- w dniu 18 kwietnia 2018 r. złożony został wniosek o wydanie z powodu zagubienia wtórnika prawa jazdy. Wnioskodawca zobowiązał się jednocześnie do zwrotu utraconego prawa jazdy w przypadku jego odnalezienia. Wtórnik prawa jazdy został wydany w dniu 26 kwietnia 2018 r. W dniu 28 sierpnia 2018 r. do Starostwa wpłynęła od organów niemieckich informacja o odebraniu prawa jazdy tej osobie w związku z ujawnienia kierowania na terenie Niemiec w dniu 27 marca 2018 r. pojazdem pod wpływem alkoholu;
- w dniu 18 grudnia 2019 r. złożony został wniosek o przywrócenie cofniętego uprawnienia kategorii D. W oświadczeniu złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej za składnie fałszywych zeznań wnioskodawca oświadczył, że nie został w stosunku do niego orzeczony prawomocnym

[158] W SP w: Białymstoku, Starachowicach i Kutnie.

wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów samochodowych. W dniu 23 grudnia 2019 r. do Starostwa wpłynął wyrok Sądu Rejonowego w Kutnie Wydział Karny , w którym orzeczony został wobec kierowcy dożywotni zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych.

W przypadkach wniosków o wymianę praw jazdy wydanych za granicą na polskie prawo jazdy, w jednym z dziesięciu starostw wystąpiły nieprawidłowości w zakresie działań podejmowanych w celu uniemożliwienia wydania ww. dokumentów osobom, wobec których zachodziły negatywne przesłanki wskazane w art. 12 ust. 1 ustawy o kierujących.

Weryfikacja wniosków o wymianę p.j. wydanych za granicą na polskie p.j.

Ustalono, że w **SP w Starachowicach** w co czwartym postępowaniu o wydanie prawa jazdy lub jego wtórnika[159] nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2a i 2b ustawy o kierujących, tj. nie zwrócono się w drodze teletransmisji przy użyciu Europejskiego Systemu Informacyjnego o Pojazdach i Prawach Jazdy do odpowiednich organów państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym o potwierdzenie, że osoba ubiegająca się o uprawnienia nie posiada prawa jazdy wydanego w jednym z tych państw ani nie rozpoczęła procedury wymiany prawa jazdy na krajowe prawo jazdy lub procedury wydania wtórnika polskiego krajowego prawa jazdy. W złożonym wyjaśnieniu stwierdzono, że sporadycznie korzystano z tego systemu, a zapytania kierowano w przypadku posiadania w aktach kierowcy informacji o orzeczonym za granicą zakazie prowadzenia pojazdów oraz o zatrzymaniu bądź wymianie za granicą prawa jazdy. *Ograniczone korzystanie z systemu EUCARIS, wynikało z niewystarczającej wiedzy oraz biegłości w funkcjonowaniu i obsłudze tego systemu przez pracowników.*

Według sprawozdań wojewodów, tylko w 2019 r. we wszystkich starostwach w Polsce wymieniono na polskie prawo jazdy 22 915 zagranicznych praw jazdy stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wydano 184 decyzje odmowne na wnioski o wymianę tego dokumentu.

Wydawanie decyzji w związku z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami uzależnione było od czasu w jakim sąd przesyłał do starostwa (tradycyjną pocztą) informacje o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu w związku z popełnieniem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji polegającego m.in. na kierowaniu pojazdem w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego bądź spowodowaniu wypadku pod wpływem tych środków, prowadzeniu pojazdu po cofnięciu uprawnień, niezastosowaniu się do zakazu prowadzenia pojazdów. Ustalono, że czas pomiędzy datą wyroku, a datą wpływu do starostwa odpisu wyroku wynosił od kilkunastu dni do nawet 458 dni.

[159] W 10. na 40 objętych badaniem NIK.

Przykład

W **SP w Kielcach** wyroki były wydawane w czasie od 20 do 458 dni od daty zdarzenia drogowego, którego dotyczyły. Czas pomiędzy datą wyroku, a datą wpływu jego odpisu do Starostwa wynosił od 20 do 291 dni. Według pracowników Starostwa brak możliwości korzystania z zasobów CEK w znacznym stopniu opóźniało szybkie wydanie decyzji. Prowadzone przez Urząd postępowanie administracyjne było uzależnione od czasu w jakim policja, prokuratura lub sąd prześlą informację do Urzędu za pośrednictwem operatora pocztowego. Następowało to zazwyczaj w okresie do czterech tygodni w sytuacji zatrzymania prawa jazdy przez policję lub prokuraturę. Okres ten znacznie się wydłużał w przypadku przesłania wyroku przez sąd (dwa–trzy miesiące).

Zwłoka w przesyłaniu wyroków, w przypadkach orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów na krótki okres, uniemożliwiała wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień kierującemu, co w konsekwencji skutkowało obowiązkiem wydania zatrzymanego prawa jazdy.

Przykłady

W **SP w Olsztynie** wskazano na zbyt późne przesyłanie wyroków sądowych, często pod koniec upływu terminu o zakazie prowadzenia pojazdów.

W **SP w Mońkach** w jednym przypadku decyzji o cofnięciu uprawnień nie wydano, ponieważ orzeczenie sądowe wpłynęło do Starostwa po trzech dniach od daty upływu terminu zakazu kierowania pojazdami (po 187 dniach od zdarzenia). Według wyjaśnienia Starosty zazwyczaj wyroki wpływały po 3–4 miesiącach od dnia, w którym stały się prawomocne. Wyjątkiem nie jest sytuacja gdy wyrok wpływa do urzędu po roku od jego orzeczenia.

Starosta Moniecki wskazał również na skutki opóźnień w przesyłaniu przez sądy kopii orzeczeń. Stwierdził, że w przypadku wyroków orzekających zakaz prowadzenia pojazdów na krótki czas, np. na 6 miesięcy, bardzo często dochodzi do sytuacji, gdy wyrok przesyłany jest do urzędu już po upływie terminu jego zakazu. Są to sytuacje, gdy pomimo zatrzymania uprawnień lub orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, osoba skazana w bazie CEK nie widnieje. Może to prowadzić do zdarzenia, że kierowca pomimo orzeczonego zakazu może prowadzić pojazd, bądź wystąpić o wtórnik prawa jazdy.

Z analizy prowadzonych w starostwach postępowań wynika, że od daty zdarzenia do daty wpływu wyroku do urzędów upływało nawet 559 dni.

Przykłady

W **SP w Lublinie** badanie dokumentacji (akta 141 kierowców) wykazało, że prawomocne wyroki sądu o zakazie prowadzenia pojazdów wpływały do Starostwa w terminie do 100 dni (33 przypadki – 23,4%) od zdarzenia, od 100 do 200 dni (62 przypadki – 44,0%), zaś powyżej 200 dni (46 przypadków – 32,6%).

W **SP w Kielcach** między datą zdarzenia drogowego, a datą wpływu do Urzędu prawomocnego odpisu wyroku sądu w sprawie, której dotyczyło zdarzenie, upływało od 43 do 559 dni.

W **SP w Białymstoku** we wszystkich 83 sprawach prawomocny wyrok sądowy orzekający zakaz prowadzenia pojazdów wpłynął do starostwa: w 15 sprawach (18,1%) w terminie do 100 dni od zdarzenia drogowego,

w 50 sprawach (60,2%) – od 101 do 200 dni, w 10 (12,1%) – od 201 do 300 dni, a w pozostałych ośmiu (9,6%) w terminie od 301 do 746 dni. W 73 sprawach postanowienie prokuratora albo sądu o zatrzymaniu prawa jazdy – wpłynęło do Starostwa w terminie od czterech do 205 dni od zdarzenia drogowego, w tym w 70 przypadkach (95,9%) prawo jazdy odebrano kierowcom w terminie do 19 dni od zdarzenia drogowego, a w trzech sprawach (4,1%) dotyczących prowadzenia pojazdu po użyciu środka odurzającego – w terminie od 94 do 191 dni.

Opóźnienia we wprowadzaniu danych do CEK

W dwóch starostwach[160] stwierdzono nieterminowe wprowadzanie danych o zatrzymaniu uprawnień, cofnięciu uprawnień oraz o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Przyczyną tego stanu była nieprawidłowa organizacja obiegu dokumentów.

Przykłady

W **SP w Mońkach** analiza 80 spraw spośród 261 skierowanych przez sądy w latach 2017–2020 (I półrocze) do Starosty Monieckiego (30,7%) wykazała, że w siedmiu przypadkach (8,8%), dane o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów wobec osoby posiadającej lub nieposiadającej uprawnienia do kierowania pojazdami, przekazane zostały do CEK po 3–4 dniach od powzięcia takiej wiadomości, tj. niezgodnie z § 4 ust. 5 pkt 2 i ust. 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Kierowców[161], w myśl którego powinno się to odbyć w terminie 24 godzin od ich uzyskania. Przyczyną tego stanu, jak wyjaśniono, był stosowany w Urzędzie system obiegu dokumentów. *Każdy z listów wpływających do Biura Obsługi Klienta jest otwierany, ostemplowany, segregowany według wydziałów, zeskanowany, wprowadzony do systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) i przekazywany: Staroście, Wicestaroście ew. Sekretarzowi, a następnie do kierowników poszczególnych wydziałów, później do pracownika. Obieg dokumentów dokonuje się dwutorowo: elektronicznie i jednocześnie papierowo.*

W **SP w Starachowicach** w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 3 czerwca 2018 r., dane o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami (w siedmiu przypadkach) i dane o zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (w pięciu przypadkach) zostały nieterminowo wprowadzone do CEK (niezgodnie z § 4 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie centralnej ewidencji kierowców). Zgodnie z ww. przepisami powyższe dane powinny być wprowadzane do ewidencji poprzez teletransmisję niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu odpowiednio: 8 i 24 godzin od ich uzyskania. Trzy z 17 prawomocnych postanowień sądu o dalszym wykonywaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, zostało wprowadzonych do CEK w terminie od 35 do 64 dni od daty ich wpływu do Starostwa, pomimo że dane te powinny być wprowadzone niezwłocznie, nie później niż w ciągu 24 godzin od ich uzyskania. Jak wyjaśniono, opóźnienia wynikały ze sposobu przekazywania poczty pracownikom, a także dużej liczby wyroków które nagromadziły się podczas pobytu na zwolnieniu lekarskim lub urlopie.

Opóźnienia we wdrożeniu rozwiązań umożliwiających bezpośredni dostęp CEK

Zmiany wprowadzone ustawą o kierujących (1 stycznia 2013 r.) regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej, a administratorem systemu informatycznego CEK miały m.in. na celu umożliwienie prowadzenia monitoringu kierowcy, z uwzględnieniem

[160] W SP w: Mońkach i Starachowicach.

[161] Dz. U. Nr 92, poz. 1028, ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 4 czerwca 2018 r.

m.in. danych dotyczących naruszenia przez niego przepisów. Nadrzędnym celem CEK jest zabezpieczenie interesów państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wymiana danych w Ewidencji miała zwiększyć efektywność pracy m.in. Policji, a także usprawnić pracę organów administracji publicznej, zajmujących się m.in. wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami oraz nadzorem nad kierującym.

Jednak wystąpiły znaczne opóźnienia we wdrażaniu CEK i możliwości korzystania z jego zasobów. Kolejno określane terminy to 4 stycznia 2016 r., następny 4 czerwca 2018 r., a ustawą z 4 stycznia 2018 r.[162] realizację obowiązku przekazywania informacji przez administratora CEK m.in. starostom przesunięto bez określenia terminu, tj. do dnia wskazanego w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających współpracę z CEK (tj. 5 grudnia 2020 r.)[163].

Dostęp do CEK wyłącznie poprzez system Kierowca

Z ww. przyczyn żadne ze skontrolowanych starostw nie miało możliwości współpracy z administratorem CEK, a dostęp do CEK odbywał się w ograniczonym zakresie wyłącznie poprzez system informatyczny *SI Kierowca*.

Przykłady

W **SP w Mońkach** dostęp do systemu *SI Kierowca (wersja aplikacji 36.12.)* umożliwiały nadane uprawnienia, które zapisane były na karcie magnetycznej. Zalogowanie do systemu zabezpieczone było hasłem, znanym tylko posiadaczowi karty. Starosta, jako kierownik jednostki wnioskował o nadanie wszystkich uprawnień kierownikowi Wydziału, a kierownik o nadanie ograniczonych uprawnień pracownikom Wydziału Komunikacji, zgodnie z ich zakresem obowiązków (tj. wykonujących czynności obserwatora, operatora, aprobanta, administratora, korespondenta). W Starostwie uprawnienia w tym zakresie posiadali: kierownik Wydziału i trzech pracowników (w tym jedna osoba na stale uprawniona była do systemu *Pojazd*).

Starosta wyjaśnił, że *Niejednokrotnie uzyskanie odpowiedzi z systemu wydłużało się w czasie, a działanie samego systemu PiK Kierowca pozostawia wiele do życzenia. Każda zmiana oprogramowania bez konsultacji z osobami pracującymi na co dzień w tym systemie, stwarza wiele nieprzemyślanych rozwiązań programistów, które w praktyce się nie sprawdzają. Dane dotyczące zakazów, cofnięć uprawnień kierowcy wprowadzanych do systemów w Starostwie nie zawsze są zbieżne w systemie z informacjami widzianymi przez organy ruchu drogowego.*

W **SP w Olsztynie** za pośrednictwem systemu SI Kierowca (tzw. lokalnej bazy powiatu olsztyńskiego) do CEK pracownicy Starostwa wprowadzali m.in. następujące dane: orzeczone przez sądy zakazy, decyzje orzekające o zatrzymaniu prawa jazdy, o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie, psychologiczne oraz kurs reedukacyjny, orzeczenia lekarskie. Baza ta nie dawała możliwości do korzystania lub podglądu danych kierowcy w ewidencjach m.in. sądowych lub policyjnych. Informacje o kierowcy od tych instytucji Starostwo uzyskiwało jedynie w formie papierowej.

[162] Ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, ze zm.).

[163] Komunikat Ministra Cyfryzacji z 4 września 2020 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1533).

W **SP w Białymstoku** zwrócono uwagę na częste przerwy (awarie) w działaniu systemu CEPIK co automatycznie paraliżowało pracę Wydziałów Komunikacji w całej Polsce. W latach 2017–2020 (I półrocze) odnotowano ogółem 1685 zgłoszeń, w tym około 133 dotyczyło pracy tylko w systemie Kierowca.

Skutki braku możliwości korzystania z zasobów CEK – funkcjonowanie SI Kierowca

W starostwach korzystano z informacji zgromadzonych w lokalnych ewidencjach kierowców obsługiwanych w systemie CEPiK, tj. danych wprowadzonych przez te urzędy. Ze względu na występujące ograniczenia, nie było możliwości uzyskania informacji np. o osobach z zakazem prowadzenia pojazdów, wprowadzonych do lokalnych baz innych starostw. Ponadto brak możliwości korzystania z zasobów CEK w znacznym stopniu opóźniał szybkie wydanie decyzji, ponieważ prowadzone postępowania administracyjne były uzależnione od czasu w jakim policja, prokuratura lub sąd prześlą niezbędną informację do starostwa za pośrednictwem operatora pocztowego.

W ocenie NIK, szybka wymiana informacji o kierujących w systemie informatycznym, w przypadku stwierdzenia kierowania pojazdem pod wpływem alkoholu lub innych środków zabronionych, jest pierwszym, niezbędnym i nadzwyczajnie istotnym elementem w procesie eliminowania z ruchu kierowców, mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Powyższa opinia znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniu Starosty Iławskiego.

Starosta Iławski wyjaśnił, że uchylenie regulacji z dniem 4 czerwca 2018 r. i brakiem możliwości korzystania z zasobów informatycznych CEK, nie jest dużym utrudnieniem w realizacji obowiązków, gdyż Starosta wydaje decyzje po uzyskaniu odpowiednich informacji od innych organów w wersji papierowej, po przesłaniu ich tradycyjną pocztą. Zwrócił jednak uwagę, że informacje takie jak postanowienia sądowe, czy też prokuratury przychodzą do Starostwa czasami po kilku miesiącach od zdarzenia drogowego. Ogranicza to, według Starosty, szanse uzyskania celu, któremu przepis ma służyć (eliminacja z ruchu drogowego kierowcy stwarzającego potencjalne zagrożenie w ruchu). Podał, że gdyby z dniem 4 czerwca 2018 r. wdrożono system CEK 2.0, to jak zakładało Ministerstwo Cyfryzacji, informacje o zatrzymaniu prawa jazdy, czy też o zakazie prowadzenia pojazdów (prawomocny wyrok sądu), Starostwo pozyskiwałoby w terminie dwóch dni od dnia zdarzenia. Stworzyłoby to możliwość niezwłocznego podjęcia działań przez Starostę, tj. wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej i tym samym wyeliminowania kierowcy z ruchu drogowego. Niewdrożenie CEK 2.0 spowodowało, że Starostwo nie miało możliwości korzystania z bezpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w CEK, w szczególności o zatrzymaniu uprawnień lub zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, przekazywanych do CEK przez Policję, Inspekcję Transportu Drogowego czy Żandarmerię Wojskową, prokuraturę lub sądy.

Przykład

W **SP w Starachowicach**, w ocenie Dyrektora Wydziału Komunikacji i Transportu wdrożenie rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie i przekazywanie danych w drodze teletransmisji między administratorem CEK skróci czas w jakim Urząd będzie otrzymywać informację o zatrzymaniu prawa jazdy i orzeczonym zakazie prowadzenia pojazdów. W jego ocenie, wymiana tych informacji, znacząco poprawi pracę organów kontroli ruchu drogowego, które podczas kontroli kierującego pojazdem będą posiadać dostęp do danych o wydanych decyzjach w sprawie zatrzymania lub cofnięcia uprawnień bez konieczności występowania z zapytaniem do właściwego organu. Ponadto zapobiegłoby to również poświadczaniu nieprawdy przez kierujących od momentu zatrzymania prawa jazdy.

Ponadto Wicestarosta Starachowicki wyjaśnił, że wdrożenie rozwiązań umożliwiających wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych, na zasadach określonych w art. 100aa–100aq Prawa o rd r. usprawni możliwość pozyskiwania danych z podłączonych do systemu CEPiK prokuratur, sądów i Policji. W przypadku elektronicznego zatrzymania prawa jazdy informacja ta będzie dostępna szybko, co stworzy możliwość szybszego wydawania decyzji o cofnięciu uprawnień lub zatrzymaniu prawa jazdy. Stworzy możliwość podglądu kierowcy w innym starostwie, w celu weryfikacji jego danych, tj. czy posiada uprawnienia, zakazy.

Brak możliwości pobierania danych z CEK – informacja Centralnego Ośrodka Informatyki

Z odpowiedzi udzielonej przez Centralny Ośrodek Informatyki (dalej: COI) wynika[164], że obecnie system informatyczny SI Kierowca, stosowany przez starostów, nie pozwala na pobieranie informacji z CEK. Starostwa jedynie zasilają Ewidencję danymi bez możliwości ich pobrania. Informacje te są także zapisywane w bazach lokalnych, przy czym starosta ma dostęp tylko do danych lokalnych wprowadzonych przez niego w ramach danego starostwa. Według COI starosta nie może pozyskać żadnych danych za pośrednictwem stosowanego systemu informatycznego SI Kierowca, w tym o zatrzymaniu prawa jazdy przez Policję. Aktualnie do CEK nie są również przekazywane przez sądy i prokuratury dane o postanowieniach o zatrzymaniu prawa jazdy, jak również informacje o prawomocnych wyrokach sądu. Informacje te są przekazywane w pierwszej kolejności do starosty, który następnie informacje o postanowieniu przekazuje za pośrednictwem systemu SI Kierowca do CEK[165]. Podobny sposób postępowania dotyczy orzeczeń sądu[166].

Przykład

W **SP w Białymstoku** wyjaśniono, że gdyby zaplanowane regulacje prawne obowiązywały, to dostęp Starostwa do danych np. o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy, które zostałyby wprowadzone do systemu CEPiK przez np. organy ścigania byłby szybszy. W tej chwili pierwszą informacją która trafia do Starostwa o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy osobie kierującej pod wpływem alkoholu, jest pisemne postanowienie o zatrzymaniu przesłane przez Prokuratora (które wpływały do Starostwa nawet w terminie do 205 dni od zdarzenia drogowego – przyp. NIK).

[164] Pismo nr COI-ZPR.0810.1.2020 z dnia 3 grudnia 2020 r.

[165] Informacja zawiera jedynie dane o dacie orzeczenia, będącego podstawą zatrzymania dokumentu kierowcy i znacznik wskazujący na źródło tego orzeczenia (sąd/prokuratura).

[166] Informacja zawiera numer sprawy, w ramach której zapadło orzeczenie będące podstawą cofnięcia uprawnień oraz opis orzeczenia sądu, który jest następnie uzupełniany przez upoważnionych pracowników wydziału komunikacji starostwa, w odniesieniu do danego kierowcy.

Brak bezpośredniego dostępu do CEK po 5 grudnia 2020 r.

W dniu 5 grudnia 2020 r. – zgodnie z wcześniejszym komunikatem Ministra Cyfryzacji miały zostać wdrożone rozwiązania techniczne umożliwiające weryfikację w CEK danych o kierującym, a także umożliwiające wprowadzanie informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy oraz o jego zwrocie. Stwierdzono jednak, że wprowadzone zmiany nie umożliwiają bezpośredniej współpracy z administratorem CEK i nie pozwalają na szybkie – w drodze teletransmisji – pozyskiwanie niezbędnych informacji z CEK o kierującym.

Przykłady

W **SP W Starachowicach** po wdrożeniu zmodernizowanego systemu CEPiK 2.0 nie zauważono znacznych zmian w systemie Kierowca, a pracownicy Starostwa obsługujący system do 9 grudnia 2020 r. nie zostali przeszkoleni.

W **SP w Olsztynie** wprowadzone 5 grudnia 2020 r. nowe rozwiązania w CEK, zdaniem Dyrektora Wydziału Komunikacji i Transportu, nie wpłynęły na usprawnienie działań pracowników Starostwa, ponieważ nie wprowadziły istotnych zmian. Dodał, że istotnym byłoby umieszczanie w systemie, przez organy uprawnione, informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, przeprowadzonych badaniach lekarskich, psychologicznych, kursie reedukacyjnym.

W **SP w Kielcach** w związku z wprowadzonymi od 5 grudnia 2020 r. zmianami w systemie CEK Dyrektor Wydziału Komunikacji i Transportu wyjaśnił, że obecnie jedyną zmianą jest umożliwienie odnotowania zatrzymania elektronicznego dokumentu w SI Kierowca oraz wydanie takiego dokumentu po zatrzymaniu. Proces ten, nastąpił poprzez zmodyfikowanie w sekcji ograniczenie uprawnień formatki dot. zatrzymania prawa jazdy i dodanie pozycji *zatrzymanie elektroniczne.* Natomiast Urząd nie uzyskał dostępu do żadnych nowych danych w zakresie działania systemu CEPiK w związku z wprowadzeniem zmian w systemie SI Kierowca. Wprowadzone zmiany, prawdopodobnie nie będą miały wpływu na poprawę skuteczności eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Wręcz przeciwnie, brak konieczności fizycznego zatrzymania dokumentu prawa jazdy może stanowić przyzwolenie do ponownego kierowania pojazdem.

W **SP w Tomaszowie Mazowieckim** w związku z wdrożeniem nowych funkcjonalności CEK od 5 grudnia 2020 r. pracownikom nadano uprawnienia w zakresie dostępu do systemu, jednak nie zostali oni przeszkoleni w tym zakresie.

Wskazywane przez starostów bariery w skutecznym eliminowaniu z ruchu drogowego kierujących pod wpływem środków zabronionych

Z zebranych w kontroli NIK wyjaśnień starostów wynika, że do najistotniejszych utrudnień związanych z eliminowaniem z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających są następujące problemy:

- brak możliwości korzystania z zasobów CEK;
- postępowanie uzależnione jest od czasu w jakim przesłana jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy;
- trudna egzekucja w przedmiocie odebrania praw jazdy;
- brak określenia daty w wyrokach sądowych, od której należy liczyć zakaz prowadzenia pojazdów,
- brak informacji o odbywaniu kary pozbawienia wolności przez osobę, wobec której został orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- trudności w doręczaniu korespondencji.

Przykłady

W **SP w Kielcach** odnosząc się do kwestii ograniczonej skuteczności działań podejmowanych w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających (w kontekście znacznego odsetka spraw osób kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu mimo uprzednich wyroków za tego rodzaju wykroczenia lub przestępstwa), wyjaśniono, że *możemy działać jedynie w granicach prawa (...) Nie posiadamy narzędzi umożliwiających eliminowanie z ruchu drogowego kierowców, którzy dopuszczają się przestępstw, wykroczeń, czy nie stosują się do wydawanych przez nas decyzji. (...)* Wskazał on ponadto: *Skoro mam orzeczony zakaz i zatrzymane prawo jazdy, a w chwili obecnej i tak nie muszę go mieć przy sobie, to dlaczego miałbym nie jeździć? Jeżeli za złamanie sądowego zakazu prowadzenia pojazdów grozi mi kara pozbawienia wolności, ale nikt jej nie orzeka, kolejny skazujący wyrok jest krótszy od tego, który miałem orzeczony wcześniej, to dlaczego miałbym nie podejmować ryzyka prowadzenie pojazdu, gdy ryzyko kontroli drogowej jest niewielkie.*

Starosta Starachowicki stwierdził, że trudności w eliminowaniu z ruchu kierujących pod wpływem alkoholu lub środków odurzających *mogą wynikać z różnorodnego podejścia do przepisów przez poszczególne Starostwa. (...) W celu eliminowania kierowców uzależnionych od alkoholu lub podobnie działającego środka warto również rozważyć możliwość wykonywania badań lekarskich w WOMP, nie tylko dla tych wskazanych w § 10 rozporządzenia o badaniach lekarskich, ale również dla tych u których w orzeczeniach lekarskich wpisywany jest kod 68, 05.08 (zakaz spożywania alkoholu). Tacy kierowcy po zakończeniu terminu ważności badań lekarskich, który jest wpisywany do prawa jazdy, powtórne badania mogą robić u lekarza uprawnionego do badania kierowców.* A ponadto dodał, że *Starosta z powodu braku rozwiązań prawnych nie miał wpływu na kierowców, którzy mimo nałożonych zakazów i cofniętych uprawnień nadal podejmowali się prowadzenia pojazdów, nawet pod wpływem alkoholu. Większe możliwości prawne posiada prokurator, sąd lub wojewódzki ośrodek medycyny pracy. (...) po nowelizacji Kodeksu karnego sądy orzekające o zakazie prowadzenia pojazdów, przy kolejnym wyroku orzekały o zakazie na okres dożywotni.*

Ponadto **Starosta Moniecki** wskazał na brak możliwości zweryfikowania, czy osoba występująca o ponowne wydanie prawa jazdy, wobec której w związku z popełnieniem przestępstwa polegającego na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, orzeczono świadczenie pieniężne na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, wykonała orzeczenia sądu w tym zakresie.

Zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o kierujących, zwrot zatrzymanego prawa jazdy następował po ustaniu przyczyny zatrzymania oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, przy czym brak jest obowiązku przedstawienia dowodu wpłaty na powyższy Fundusz przez ubiegającego się o zwrot prawa jazdy.

Rozbieżności w stosowaniu przepisów ustawy o kierujących

W toku kontroli starostów stwierdzono rozbieżności w zakresie stosowania przepisów ustawy o kierujących regulujących zatrzymanie prawa jazdy oraz przywracanie uprawnień do kierowania pojazdami w trybie decyzji administracyjnych.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 *ustawy o kierujących*, Starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku gdy osoba posiadająca prawo jazdy nie przedstawiła w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursów reedukacyjnych, o których mowa w art. 99 ust. 1 pkt 4 lub 5 ww. ustawy, orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do *kierowania pojazdem*, o którym mowa w art. 79 ust. 2 ustawy lub orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do *kierowania pojazdem*, o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy o kierujących.

Tymczasem w **SP w Białymstoku**, we wszystkich 78 analizowanych przypadkach nieprzedstawienia Starostwu (w terminach określonych w art. 101 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących) orzeczeń o braku przeciwwskazań psychologicznych lub zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego, nie wzywano kierujących do złożenia tych dokumentów oraz nie wydano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Analogiczna sytuacja miała miejsce w **SP w Iławie.** Taka sama sytuacja była również w SP w Kielcach. W sprawach tych prawa jazdy były uprzednio zatrzymane postanowieniem sądu lub prokuratury, co stanowiło prawną formę pozbawienia prawa jazdy.

W **SP w Białymstoku** wyjaśniono, że (...) *pracownicy Wydziału Komunikacji Starostwa dokonali interpretacji powyższych zapisów ustawy o kierujących* (art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 – przyp. NIK) *w ten sposób, że decyzja o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy jest wydawana w tych przypadkach, kiedy dokument prawa jazdy jest w posiadaniu danej osoby. W poddanych kontroli aktach kierowców, wszystkie zatrzymane dokumenty prawa jazdy znajdowały się w depozycie w Starostwie, dlatego też decyzje o zatrzymaniu dokumentu prawa jazdy nie zostały wydane.*

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niezależnie od zdeponowania w Starostwie prawa jazdy należało wydawać decyzje ws. ich zatrzymania. Trzeba bowiem odróżnić prawne formy pozbawienia prawa jazdy od ich faktycznego (a nie prawnego) braku[167]. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji określonej w art. 102 ust. 2 *ustawy o kierujących*. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli ewentualne skierowanie kierowcy na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, o którym mowa w tym przepisie, uzależnione jest od prawnego (nie faktycznego) okresu zatrzymania prawa jazdy.

W **SP w Starachowicach**, kierowcom którym postanowieniem sądu lub prokuratury zatrzymano prawo jazdy[168], przed upływem obowiązywania ponad rocznego zakazu prowadzenia pojazdów nie wydawano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w związku z nieprzedstawieniem w wymaganym terminie orzeczeń lekarskich i psychologicznych oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego.

Starosta Starachowicki wyjaśnił, że w *Starostwie przyjęto zasadę, że osobom którym zakończył się trwający powyżej roku zakaz prowadzenia pojazdów lub cofnięto uprawnienia na okres przekraczający rok, które nie przedstawiły wyma-*

[167] W. Kotowski. *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*. Warszawa 2013. (art. 49).

[168] Prawa jazdy tych osób przekazano do Starostwa.

ganych dokumentów (orzeczeń i zaświadczenia z kursu) nie wydawano decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ponieważ osoby te i tak były zobowiązane poddać się egzaminowi kontrolnemu sprawdzającemu kwalifikacje kierowcy na podstawia art. 49 ustawy o kierujących.

Również w **SP w Kutnie**, w przypadku zakazów prowadzenia pojazdów powyżej jednego roku, Starostwo nie wydawało odrębnych decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w sytuacjach nieprzedstawiania przez kierowców wymaganych badań i zaświadczeń w ustawowym terminie.

Jak wyjaśnił **Starosta Kutnowski**: (...) *odzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami w tym przypadku wiąże się przedłożeniem orzeczeń, zaświadczenia oraz egzaminem państwowym. Zatrzymanie prawa jazdy z powodu nieprzedłożenia ww. dokumentów nie zmieniłoby warunków odzyskania uprawnień*. Starosta zwrócił jednocześnie uwagę, że: (...) *Ponadto proszę rozważyć czy zasadnym jest wydawanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt. 2 lit. c oraz pkt. 3 lit. a i b ustawy o kierujących w przypadku kierowcy wobec, którego z powodu kierowania w stanie nietrzeźwości, stanie po użyciu alkoholu lub innego środka działającego podobnie do alkoholu orzeczono prawomocnym wyrokiem zakaz prowadzenia pojazdów na okres przekraczający 1 rok. Na chwilę obecną kwestia, czy zastosować wytyczne wynikające z art. 102 ustawy o kierujących w ww. przypadku niesie ze sobą problemy interpretacyjne.*

Natomiast w **SP w Łukowie**, w 10 przypadkach Starosta nie wydał decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy pomimo nieprzedstawienia przez stronę orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego w wyznaczonym terminie. Powyższe Starosta tłumaczył, tym że niektórzy kierowcy wnieśli o możliwość przedłożenia orzeczeń w terminie późniejszym, a w ustawie o kierujących brak jest regulacji wskazującej na wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie niezwłocznym. Uznano, że orzeczenia takie mogły być przedłożone w terminie późniejszym.

Odmienną praktykę przyjęło np. **SP w Mońkach** oraz **SP w Tomaszowie Mazowieckim**, w których w powyższych przypadkach wydawano stosowną decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy. W Starostwach tych w przypadku nieprzedłożenia w wymaganym terminie orzeczeń medycznych i zaświadczeń o odbyciu kursu reedukacyjnego, wszczynano postępowania administracyjnych o wydanie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 lit. a i b *ustawy o kierujących*, decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy.

Problemy interpretacyjne odnotowano w przypadku stosowania art. 103 ust. 3 *ustawy o kierujących*. Zgodnie z tym przepisem, Starosta wydaje decyzję administracyjną o przywróceniu uprawnień do kierowania pojazdami po ustaniu przyczyn, które spowodowały jego cofnięcie, oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej. Tymczasem, w **SP w Starachowicach**: 28 osobom w związku z upływem obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów, który sąd orzekł na okres do jednego roku, po dostarczeniu wymaganych orzeczeń o braku przeciwskazań zdrowotnych i psychologicznych do kierowania pojazdami oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego zwrócono zatrzymane prawa jazdy, jednak bez wydania im decyzji o przywróceniu uprawnień do kierowania pojazdami.

Starosta Starachowicki wyjaśnił, że *zapisy art. 103 ust. 3 ustawy o kierujących tutejszy organ powiązał z możliwością wyboru podstawy prawnej cofnięcia uprawnień dostępnej w CEK. Wybrana podstawa prawna rozróżniała czasookres orzeczonego wyrokiem sądu zakazu, wskazując w przypadkach nieprzekraczających jednego roku, cofnięcie uprawnień kierowcy z art. 182 Kodeksu karnego wykonawczego. Taką praktykę oparto m.in. na orzecznictwie sądowym, w tym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt I OSK 220/08 z 28.01.2008 r. w którym stwierdzono: Uznać także należy, że prawidłowa praktyka w zakresie przywrócenia uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych po upływie okresu orzeczonego w wyroku karnym powinna polegać na zwrocie prawa jazdy/czynność materialno-techniczna/już bez wydawania kolejnej decyzji w tym przedmiocie oraz na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie sygn. akt II SA/Sz 1048/2009 w treści którego, mowa o decyzjach cofających uprawnienia do kierowania pojazdami wydawanymi na czas określony i nieokreślony. W tej drugiej należy wydać decyzję o przywróceniu uprawnień. Decyzja terminowa wygasa wraz z upływem okresu na jaki została wydana.*

Również **Starosta Łukowski** przyjął podobne rozwiązanie. Kontrola wykazała, że w 32 sprawach Starosta nie wydał decyzji administracyjnej o przywróceniu uprawnienia do kierowania pojazdem po ustaniu przyczyn, które spowodowały jego cofnięcie, pomimo tego zwrócił prawo jazdy kierującym. Starosta wyjaśnił, że w jednej sprawie niewydanie decyzji o przywróceniu uprawnień wynikało z przeoczenia i był to jednostkowy przypadek. W pozostałych sprawach nie wydano decyzji o przywróceniu uprawnień z uwagi na fakt, że orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych dotyczył okresu do jednego roku. Dodatkowo wskazał, że w przypadku orzeczenia wyrokiem sądu zakazu kierowania pojazdami na okres nieprzekraczający roku organ wydawał decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami na okres obowiązywania zakazu. Decyzje o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami wydawane były na czas określony i nieokreślony. Wydając decyzję o cofnięciu uprawnień na czas nieokreślony wydawano decyzję o przywróceniu uprawnień, decyzja terminowa *wygasa* wraz z upływem okresu na jaki została wydana. Taka praktyka wynika m.in. z orzecznictwa sądowego[169].

Niezależnie od powyższych ustaleń kontroli, również inni starostowie zwracali uwagę na brak jednoznacznych wytycznych w zakresie stosowania ustawy o kierujących.

Przykładowo, w **SP w Lublinie** w toku kontroli podnoszono, że problemem przy wydawaniu decyzji administracyjnych (dotyczących cofnięcia uprawnień, skierowania na badania lekarskie i psychologiczne, kurs reedukacyjny, zatrzymania uprawnień) dotyczących nietrzeźwych kierujących lub pod wpływem substancji odurzających jest brak jednoznacznych wytycznych, co do sposobu postępowania, akty prawne są różnie interpretowane przez urzędy, natomiast orzecznictwo jest bardzo często sprzeczne i zmienne.

[169] W tym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie sygn. akt I OSK 220/08 z dnia 28.01.2008r. (opublikowane LEX nr 537309) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie sygn. akt II SA/Sz 1048/2009 z dnia 20.01.2010 r. (opublikowane LEX nr 554178).

Wskazano przy tym, że prowadzone postępowania dotyczące orzeczonej wyrokiem Sądu kary zakazu prowadzenia pojazdów w przedmiocie skierowania na badania lekarskie psychologiczne czy kurs reedukacyjny często łączą się z jednoczesnymi innymi (określonymi w art. 102 oraz 103 *ustawy o kierujących*) postępowaniami. Są to sprawy prowadzone na wnioski Policji lub Prokuratury o skierowanie na kontrolne badania lekarskie czy też sprawy związane z zatrzymaniem prawa jazdy w związku z przekroczeniem dozwolonej prędkości w terenie zbudowanym lub dłużnikom alimentacyjnym.

Problemy organizacyjno-kadrowe starostw

Do zasadniczych przyczyn opisanych nieprawidłowości należał niedostateczny nadzór merytoryczny nad pracownikami, brak odpowiednich procedur postępowania, a także niezapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-kadrowych, pozwalających na niezwłoczne wydawanie decyzji administracyjnych o skierowaniu kierowców, którzy zostali zatrzymani lub spowodowali wypadek pod wpływem alkoholu lub innych środków zabronionych, na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu, decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami.

Mimo sygnalizowania przez starostów w wyjaśnieniach przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, tj. trudności kadrowych oraz dużej liczby prowadzonych przez pracowników wydziałów komunikacji spraw bieżących – nie wprowadzono w urzędach odpowiednich rozwiązań informatycznych, które na bieżąco sygnalizowałyby opóźnienia w wykonaniu przez kierujących określonych w decyzjach czynności. Takie rozwiązania pozwalałyby na niezwłoczne podjęcie działań w celu wydania decyzji o zatrzymaniu lub cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami.

Przykłady

W **SP w Iławie** jako przyczynę niewydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, wskazano nietypową i rzadko spotykaną sytuację, jednoczesny brak doświadczenia pracownika i zmianę na tym stanowisku.

W **SP w Tomaszowie Mazowieckim** jako przyczynę nie zakończenia wszczętego postępowania administracyjnego dotyczącego zatrzymania prawa jazdy podano pośpiech oraz zbyt dużą liczbę decyzji oczekujących na wydanie.

Starosta Moniecki odnośnie stwierdzonych opóźnień wyjaśnił, że Starostwo Powiatowe w Mońkach jest małym Urzędem, a stanowiska pracy wielozadaniowe. Ta sama osoba obsługuje klientów, przyjmuje PKK po egzaminie, zamawia prawa jazdy, wprowadza ograniczenia (postanowienia, zakazy), wysyła akta i odpowiada na wnioski, telefony itp. Stąd też w sytuacji braków kadrowych spowodowanych usprawiedliwioną nieobecnością jednego pracownika (urlop, zwolnienie), jego obowiązki przejmuje inny pracownik, który jednocześnie wykonuje własne zadania. Może wówczas dojść do niewielkich opóźnień z przyczyn niezależnych od pracownika. Nie może być tu mowy o zastępczym wykonaniu zadań przez inną osobę, niż ta, która posiada odpowiednią wiedzę i uprawnienie na karcie do pracy w systemie CEK.

W **SP w Kielcach** przyczynę opóźnień uzasadniano dużą liczbą otrzymywanych spraw, okresem urlopowym oraz prowadzeniem większości z nich przez pracownika, który pracuje w skróconym czasie pracy, a ponadto tym, że wpływająca poczta z głównego sekretariatu Urzędu trafia na biurko pracownika dopiero po pięciu, a nawet siedmiu dniach od wpływu do Starostwa.

W **SP w Olsztynie** długotrwale postępowanie w sprawie wydania decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnień do kierowania uzasadniano brakiem odpowiedniej kontroli zamiejscowych stanowisk Starostwa, gdzie zatrudnieni pracownicy nieprawidłowo prowadzili postępowania.

Brak właściwego nadzoru nad pracownikami

O braku nadzoru nad pracownikami, niewłaściwej organizacji pracy oraz potrzebie wprowadzenia odpowiednich procedur świadczą poniższe przykłady:

a) Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego wydano przed upływem terminu na złożenie zaświadczenia o ukończeniu kursu.

Przykład

W **SP w Tomaszowie Mazowieckim** w dniu 26 maja 2017 r. wydano decyzję o skierowaniu na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii. Sześciotygodniowy termin na złożenie przez kierowcę zaświadczenia o ukończeniu kursu upływał z dniem 11 lipca 2017 r. Jednak jeszcze przed upływem tego terminu wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne z uwagi na nieprzedłożenie zaświadczenia, a w dniu 19 czerwca 2017 r. wydana została decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy.

b) Prawo jazdy zwrócono osobie, która nie przedstawiła zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego.

Przykład

W **SP w Lublinie** decyzja o skierowaniu na kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii została doręczona w dniu 17 listopada 2017 r. Zwrotu prawa jazdy dokonano już w dniu 27 listopada 2017 r., pomimo że zaświadczenie o ukończeniu kursu przedstawiono 19 grudnia 2017 r. O lekceważeniu obowiązków wynikających z przepisów świadczą wyjaśnienia zastępcy naczelnika wydziału, który stwierdził, że przedwcześnie wydano dokument prawa jazdy, nie mniej jednak zaświadczenie o ukończeniu kursu reedukacyjnego zostało przez kierowcę wykonane i doręczone w terminie wyznaczonym decyzją o skierowaniu. W przypadku niedoręczenia wymaganego zaświadczenia wydana zostałaby – po upływie terminu określonego w decyzji o skierowaniu na kurs reedukacyjny – decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy.

c) Zwrócono zatrzymane prawo jazdy, pomimo że nie ustała przyczyna zatrzymania (zatrzymane prawo jazdy zwrócono w połowie obowiązywania rocznego zakazu prowadzenia pojazdów).

Przykład

W **SP w Starachowicach** Starosta zawiadomił stronę o wykonaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów na okres sześciu miesięcy, pomimo że sąd wobec tej osoby orzekł zakaz prowadzenia pojazdów na okres jednego roku liczony od dnia zatrzymania prawa jazdy, tj. od 1 stycznia 2019 r. do 1 stycznia 2020 r. Po przedstawieniu przez tę osobę orzeczeń o braku przeciwskazań zdrowotnych i psychologicznych oraz zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego, niezgodnie z orzeczeniem sądu w dniu 3 października 2019 r. prawo jazdy zwrócono.

d) Zatrzymane prawo jazdy wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska nie zostało przesłane niezwłocznie do właściwego organu tego państwa[170].

Przykłady

W **SP w Starachowicach** przekazano do innych państw 11 praw jazdy, przy czym niezwłocznie tylko osiem (zatrzymanych w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości). Pozostałe trzy prawa jazdy, zatrzymane ze względu na kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu alkoholu, zostały przekazane dopiero po 132, 153 i 317 dniach od daty otrzymania z Policji zatrzymanego prawa jazdy i po 49, 65 i 97 dniach od daty wpływu prawomocnego wyroku sądu, w którym orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów.

W **SP w Iławie** zatrzymane prawo jazdy osoby nie mającej miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczpospolitej Polski, nie zostało niezwłocznie przekazane do właściwego organu (Kraftfahrt-Bundesamt Niemcy), tj. państwa, w którym zostało ono wydane. Czynności tej dokonano po 131 dniach od dnia otrzymania z prokuratury prawa jazdy i postanowienia o jego zatrzymaniu, przy czym pierwsze działania w celu wykonania ustawowego obowiązku podjęto dopiero po 68 dniach od otrzymania tego dokumentu.

e) Nie odnotowano w CEK w 50 przypadkach na 69 informacji o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, czego skutkiem były nierzetelne dane w przekazywanych do wojewody rocznych sprawozdaniach z realizacji przez starostę zadań dotyczących wydanych decyzji administracyjnych w sprawie uprawnień do kierowania pojazdami.

Przykład

W **SP w Starachowicach** skierowania na kurs po 11 grudnia 2018 r. nie były generowane w CEK (tylko w edytorze tekstu), co uniemożliwiało odnotowywanie w CEK przyjęcia zaświadczenia o ukończeniu kursu. W związku z tym, że decyzje o skierowaniu na kurs nie były ewidencjonowane w CEK, nie były widoczne w raporcie z Modułu Sprawozdawczo-Kontrolnego, na podstawie którego sporządzane były roczne sprawozdania z terenu powiatu starachowickiego z realizacji przez starostę zadań określonych w ustawie o kierujących za lata 2017–2019.

Nadzór wojewodów

W okresie objętym kontrolą wojewodowie nie przeprowadzali kontroli dokumentacji prowadzonej w związku z realizacją przez starostów zadań związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami i sprawowania nadzoru nad kierującymi, którzy prowadzili pojazdy pod wpływem alkoholu, po spożyciu alkoholu, lub środków działających podobnie

[170] Zgodnie z art. 136 ust. 1a Prawo o rd (od 5 grudnia 2020 r. – art. 136 ust. 3 tej ustawy), jeżeli zatrzymane prawo jazdy zostało wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska i kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium, prawo jazdy przekazuje się niezwłocznie staroście właściwemu ze względu na miejsce naruszenia przepisów prawa o ruchu drogowym. Starosta niezwłocznie przekazuje zatrzymane prawo jazdy do właściwego organu państwa, w którym zostało ono wydane.

do alkoholu[171]. W okresie objętym kontrolą NIK, w **SP w Olsztynie** Wojewoda Warmińsko-Mazurski w 2019 r. przeprowadził kontrolę w zakresie wykonywania przez Starostę niektórych zadań określonych w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących. Kontrolą nie objęto spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad kierującymi[172]. Informacje pokontrolne wskazywały na brak rzetelnego stosowania procedur administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji, brak należytej staranności przy sporządzaniu dokumentów oraz niewystarczający nadzór w przedmiotowym obszarze.

[171] Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1268, ze zm.), wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności nad wykonywaniem przez starostę m.in. następujących zadań w zakresie:
- wydawania prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej i wydawania międzynarodowego prawa jazdy (art. 10 ust. 1 i 2);
- nadzoru ze strony starosty nad spełnianiem wymagań określonych do uzyskania i posiadania dokumentu stwierdzającego posiadania uprawnienia do kierowania pojazdem (art. 96 ust. 2 pkt 2);
- wymiany przez starostów prawa jazdy wydanego przez państwo członkowskie Unii Europejskiej na polskie krajowe prawo jazdy w przypadkach określonych w tym przepisie (art. 97 ust. 1 ust. 1);
- wydawania przez starostę decyzji administracyjnej o skierowaniu kierowcy na: badania lekarskie, badania psychologiczne, kurs reedukacyjny, wydawania tych decyzji z urzędu na podstawie informacji uzyskanych od administratora danych i informacji zgromadzonych w ewidencji, przekazywania administratorowi danych i informacji zgromadzonych w ewidencji informacji o skierowaniu na kurs reedukacyjny i jego ukończeniu, informacji o wydaniu skierowania na badanie lekarskie i na badanie psychologiczne i przeprowadzeniu tych badań (art. 99 ust. 1–3);
- decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy osoba posiadająca prawo jazdy nie przedstawiła w wymaganym terminie: zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego oraz orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i przeciwwskazań psychologicznych (art. 102 ust. 1);
- wydawanych przez starostę decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami m.in. w przypadku stwierdzenia przeciwwskazań zdrowotnych i/lub psychologicznych do kierowania pojazdem i decyzji o przywróceniu uprawnień po ustaniu przyczyn, które spowodowały cofnięcie (art. 103 ust. 1 i 3).

[172] Kontrolą objęto m.in. prowadzenie ewidencji instruktorów i wykładowców oraz wymianę prawa jazdy w związku z wpisem potwierdzającym odbycie kwalifikacji: wstępnej, wstępnej przyspieszonej, wstępnej uzupełniającej.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy działania właściwych organów administracji publicznej pozwalały na skuteczne eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu oraz przyczyniały się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw transportu przyczyniały się do eliminacji z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu?
2. Czy marszałkowie województw wykonywali swoje obowiązki dotyczące osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w sposób prawidłowy i rzetelny?
3. Czy starostowie wykonywali swoje obowiązki dotyczące osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w sposób prawidłowy i rzetelny?
4. Czy działania Policji w zakresie eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości, w stanie po spożyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu były skuteczne i przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 26 jednostek, w tym: Ministerstwo Infrastruktury, pięć urzędów marszałkowskich, 10 starostw powiatowych, cztery komendy miejskie oraz sześć komend powiatowych Policji.

Kryteria kontroli

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 (ministerstwo, komendy Policji) i art. 2 ust. 2 (urzędy marszałkowskie oraz starostwa powiatowe) ustawy o NIK. Działalność ministerstwa i komend Policji oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, a przypadku jednostek samorządu terytorialnego tylko z wykorzystaniem trzech pierwszych wymienionych kryteriów).

Okres objęty kontrolą

2017–2020 (I półrocze), przy czym podczas badań kontrolnych wykorzystano również dowody sprzed tego okresu, związane z przedmiotem kontroli. W przypadku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury badania dotyczyły opracowania w okresach wcześniejszych polityk, strategii oraz projektów przepisów mających związek z przedmiotem kontroli.
Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 16 września 2020 r., a zakończono 7 stycznia 2021 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano z pięciu urzędów wojewódzkich informacje dotyczące wykonywania wybranych zadań z zakresu wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a także decyzji administracyjnych dotyczących cofnięcia lub zatrzymania uprawnienia, skierowania na kurs reedukacyjny, badania lekarskie lub badanie psycho-

logiczne w zakresie psychologii transportu. Pozyskane informacje dotyczyły łącznie 100 starostów oraz prezydentów miast na prawach powiatu z terenu województw podlaskiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego.

Ponadto po rozpoczęciu kontroli pozyskano z Ministerstwa Sprawiedliwości informacje dotyczące: rozstrzygnięć wobec osób osądzonych w sprawach o wykroczenia i przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, świadczeń pieniężnych na rzecz Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Nie prowadzono współpracy z organami wskazanymi w art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, niemniej na potrzebę przeprowadzenia badań dotyczących problemu nietrzeźwych na polskich drogach zwróciła uwagę Sejmowa Komisja Infrastruktury (w zakresie eliminacji z ruchu drogowego nietrzeźwych kierujących) oraz Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego).

Do udziału w kontroli wytypowano delegatury, które swoim obszarem działania obejmują województwa z największym wskaźnikiem wypadków drogowych z udziałem nietrzeźwych uczestników ruchu drogowego. Pod uwagę wzięto również liczbę ujawnionych kierujących pod wpływem środków zabronionych.

Dobór poszczególnych jednostek do kontroli (samorządów powiatowych oraz odpowiednio komend Policji) z terenu tych województw, był celowy i wynikał z przeprowadzonej analizy lokalizacji i liczby wypadków drogowych, powodowanych przez nietrzeźwych uczestników ruchu drogowego oraz ich skutków. W starostwach powiatowych (urzędach miast na prawach powiatu) badaniem objęte były działania realizowane w ramach nadzoru nad kierującymi, związane m.in. z: zatrzymaniem oraz cofaniem uprawień do kierowania pojazdami, kierowaniem na kursy reedukacyjne w zakresie problematyki przeciwalkoholowej oraz na badania lekarskie i psychologiczne w zakresie psychologii transportu. Kontrolą objęte były ponadto właściwe urzędy marszałkowskie w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem badań lekarskich i psychologicznych oraz wydawaniem orzeczeń, w odniesieniu do osób kierujących w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub innego środka działającego podobnie do alkoholu, bądź które w tym stanie spowodowały wypadek lub kolizję. Natomiast w komendach powiatowych (miejskich) Policji kontrolą objęto: kwalifikacje funkcjonariuszy, wyposażenie specjalistyczne oraz planowanie i przeprowadzanie kontroli drogowych.

Ponieważ przyjęto, że podstawowym efektem kontroli będzie wskazanie barier zarówno prawnych, jak i techniczno-organizacyjnych, uniemożliwiających skuteczną eliminację z ruchu drogowego osób pod wpływem środków zabronionych, badania objęły także ministra właściwego w sprawach transportu jako organu odpowiedzialnego za sprawy dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym (obecnie Ministra Infrastruktury), będącego również przewodniczącym Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Wnioski pokontrolne

Wyniki kontroli przedstawiono w 26 wystąpieniach pokontrolnych[173]. W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano łącznie 70 wniosków pokontrolnych, w tym trzy do Ministra Infrastruktury, dziewięć do marszałków województw, 34 do starostów oraz 24 do komendantów powiatowych i miejskich Policji. Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 51 wniosków, 11 było w trakcie realizacji, zaś osiem wniosków pozostaje niezrealizowanych.

Najistotniejsze wnioski dotyczyły (m.in.):

a) do Ministra Infrastruktury:
   - realizacji działań, do których minister właściwy ds. transportu jest zobowiązany przepisami prawa (art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz które wynikają z przyjętych programów (NPZ), tj.:
     - prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu,
     - prowadzenia oraz upowszechniania programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych,
     - prowadzenia działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy,
   - zaplanowania i podjęcia działań mających na celu ograniczenie liczby kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu, co może mieć wpływ na poprawę stanu brd, a w efekcie zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych w wypadkach drogowych,
   - usprawnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków kierowania pism i wniosków, w tym istotnych pod względem treści, do niewłaściwych komórek organizacyjnych w strukturze ministerstwa i pozostawianie ich bez odpowiedzi;

b) do marszałków województw:
   - skontrolowania pracowni psychologicznej w celu zweryfikowania prowadzenia badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu zgodnie z rozporządzeniem w sprawie badań psychologicznych;
   - podjęcia działań zmierzających do objęcia nadzorem badań lekarskich wykonywanych przez lekarzy WOMP, wobec osób, które skierowane zostały na takie badania w związku z prowadzeniem pojazdu w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;

[173] Wystąpienia pokontrolne są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej NIK: https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/prosta/

- niezwłocznego podejmowania czynności nadzorczych w razie braku informacji od przedsiębiorcy o usunięciu naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej;
- sprawowania rzetelnego nadzoru nad prowadzeniem kontroli przez upoważnionych lekarzy i psychologów, poprzez egzekwowanie obowiązku właściwego dokumentowania ustaleń przeprowadzonych kontroli;
- planowania kontroli lekarzy i przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne w zakresie psychologii transportu, zgodnie z kryteriami określonymi w Zasadach kontroli;
- wyeliminowania przypadków zlecenia kontroli w sytuacjach stanowiących o konflikcie interesów;

b) do komendantów powiatowych/miejskich Policji:
- przestrzegania wymaganej przez producentów (dystrybutorów) obowiązkowej kalibracji urządzeń służących do badań stanu zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu oraz przeprowadzanie kontroli wyłącznie urządzeniami terminowo kalibrowanymi;
- wyeliminowania przypadków wydawania do służby urządzeń pomiarowych nieposiadających ważnego świadectwa wzorcowania;
- przeprowadzania badań stanu trzeźwości uczestników wypadków drogowych oraz osób, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie kierowania pojazdem w stanie wskazujących na znajdowanie się pod wpływem środków niedozwolonych, wyłącznie z użyciem analizatorów wydechu posiadających aktualne świadectwo wzorcowania;
- terminowego dokonywania przeglądów technicznych urządzeń do badania substancji narkotycznych;
- terminowego i rzetelnego rejestrowania wszystkich zdarzeń drogowych w systemie SEWiK;
- przekazywania właściwemu organowi zatrzymanych praw jazdy, z zachowaniem wymaganego terminu;
- terminowego i rzetelnego wprowadzania do Krajowego Systemu Informacyjnego Policji adnotacji o zatrzymaniu prawa jazdy;
- wykazywania w systemie SESPol rzeczywistej liczby kierujących poddanych badaniu na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- wyeliminowania przypadków nierzetelnego wypełniania danych w kartach zdarzenia drogowego;

d) do starostów:
- przyjęcia rozwiązań organizacyjnych zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie nadzoru nad kierującymi pojazdami;
- wydawania decyzji administracyjnych o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadkach nieprzedstawienia w wymaganych terminach zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, orzeczenia o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych oraz odpowiednio psychologicznych do kierowania pojazdem;

- wyeliminowania przypadków nierzetelnego, w tym nieterminowego wydawania decyzji administracyjnych, związanych z wyrokami sądowymi o zakazie prowadzenia pojazdów;
- wydawania decyzji administracyjnych o cofnięciu uprawnień kierującym, wobec których prawomocnym wyrokiem sądu został orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów;
- wydawania decyzji administracyjnych o skierowaniu na kurs reedukacyjny w zakresie psychologii transportu w przypadkach określonych w ustawie o kierujących;
- przestrzegania terminów dotyczących wprowadzania danych do Centralnej Ewidencji Kierowców oraz wydania decyzji o cofaniu uprawnień, w odniesieniu do osób, które kierowały pojazdami pod wpływem alkoholu, po spożyciu alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu;
- wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdem oraz w sprawie zatrzymania prawa jazdy bez zbędnej zwłoki;
- wzmocnienia nadzoru w zakresie realizacji zadań dotyczących przekazywania właściwym organom zatrzymywanych praw jazdy;
- dokonywania zwrotu uprawnienia do kierowania pojazdami po przedstawieniu zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego;
- podejmowania niezwłocznych działań w celu wyegzekwowania zwrotu dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami;
- przyjęcia rozwiązań uniemożliwiających dokonanie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy przed upływem obowiązywania orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów;
- rzetelnego sporządzania decyzji o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, poprzez uwzględnianie w nich wszystkich okoliczności (zarówno przeciwskazań zdrowotnych, jak i psychologicznych) mających wpływ na cofnięcie uprawnień;
- przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, cofniętych na okres nie dłuższy niż jeden rok, zgodnie z art. 103 ust. 3 ustawy o kierujących;
- bezzwłocznego informowania organu, który wydał prawo jazdy, o podjęciu procedury wymiany zagranicznego prawa jazdy na polskie, zgodnie z § 10 ust. 7 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami;
- przekazywania zatrzymanego prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska do właściwego organu tego państwa z zachowaniem wymogów art. 136 ust. 1a ustawy Prawo o rd;
- rzetelnego sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji przez starostę zadań określonych w ustawie o kierujących;
- weryfikowania oświadczeń kandydatów na kierowcę przy pomocy funkcjonalności *Sprawdź ograniczenia* systemu informatycznego *Kierowca*.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień[174] złożyło trzech kierowników jednostek, tj. Komendant Powiatowy Policji w Łukowie oraz Marszałkowie Województw Świętokrzyskiego i Warmińsko-Mazurskiego.

[174] Łącznie 10 zastrzeżeń.

Komisje Rozstrzygające, po rozpatrzeniu złożonych zastrzeżeń, uwzględniły dwa zastrzeżenia w całości oraz jedno zastrzeżenie w części, w wyniku czego dokonano stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych. Pozostałe siedem zastrzeżeń oddalono, w tym wszystkie zastrzeżenia zgłoszone przez Marszałka Warmińsko-Mazurskiego.

W kontroli uczestniczyły: Departament Infrastruktury oraz pięć Delegatur NIK.

Tabela nr 8
Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk	Ocena w formie opisowej
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki	Ocena w formie opisowej
3.		Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Jan Bolesław Perkowski	Ocena w formie opisowej
4.		Starostwo Powiatowe w Mońkach	Błażej Buńkowski	Ocena w formie opisowej
5.		Komenda Miejska Policji w Białymstoku	insp. Maciej Daniel Wesołowski	Ocena w formie opisowej
6.		Komenda Powiatowa Policji w Mońkach	insp. Artur Maksymiuk	Ocena w formie opisowej
7.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Andrzej Bętkowski	negatywna
8.		Starostwo Powiatowe w Kielcach	Mirosław Gębski	Ocena w formie opisowej
9.		Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Piotr Babicki	Ocena w formie opisowej
10.		Komenda Miejska Policji w Kielcach	insp. Tomasz Śliwiński	Ocena w formie opisowej
11.		Komenda Powiatowa Policji w Starachowicach	nadkom. Paweł Szczepaniak	Ocena w formie opisowej
12.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Jarosław Stawiarski	Ocena w formie opisowej
13.		Starostwo Powiatowe w Lublinie	Zdzisław Antoń	Ocena w formie opisowej
14.		Starostwo Powiatowe w Łukowie	Dariusz Szustek	Ocena w formie opisowej
15.		Komenda Miejska Policji w Lublinie	podinsp. Sławomir Włada	Ocena w formie opisowej
16.		Komenda Powiatowa Policji w Łukowie	podinsp. Leszek Misiak	Ocena w formie opisowej

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
17.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Grzegorz Schreiber	Ocena w formie opisowej
18.		Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Mariusz Węgrzynowski	Ocena w formie opisowej
19.		Starostwo Powiatowe w Kutnie	Daniel Kowalik	Ocena w formie opisowej
20.		Komenda Powiatowa Policji w Tomaszowie Mazowieckim	insp. Szymon Herman	Ocena w formie opisowej
21.		Komenda Powiatowa Policji w Kutnie	podinsp. Józef Poreda	Ocena w formie opisowej
22.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin	Ocena w formie opisowej
23.		Starostwo Powiatowe w Olsztynie	Andrzej Abako	Ocena w formie opisowej
24.		Starostwo Powiatowe w Iławie	Bartosz Bielawski	Ocena w formie opisowej
25.		Komenda Miejska Policji w Olsztynie	insp. Piotr Zabuski	Ocena w formie opisowej
26.		Komenda Powiatowa Policji w Iławie	podinsp. Waldemar Pankowski	Ocena w formie opisowej

* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Charakterystyka podmiotów funkcjonujących w obszarze objętym kontrolą

Do najważniejszych organów i jednostek funkcjonujących w obszarze objętym kontrolą, zaliczyć należy:

- Ministra Infrastruktury, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo ruchu drogowego, którego działalność w tym zakresie jest wspomagana merytorycznie przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Działania Ministra Infrastruktury w powyższym zakresie wspomaga merytorycznie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poprzez nadzór nad działalnością Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego;
- marszałków województwa – organy samorządowe odpowiedzialne za zapewnienie sprawnie działającego systemu badań lekarskich i psychologicznych w zakresie transportu, w tym wydawania orzeczeń;
- starostów – organy samorządowe odpowiedzialne za wydawanie uprawnień do prowadzenia pojazdów i nadzór nad kierującym;
- Policję – której funkcjonariusze realizują bezpośrednio na drodze kontrole mające na celu m.in. eliminację z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem środków zabronionych.

Zadania kontrolne na drogach realizuje 336 komend powiatowych/miejskich oraz Komenda Stołeczna Policji. Jednym z podstawowych zadań funkcjonariuszy Policji jest dbałość o porządek oraz zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W Policji według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. zatrudnionych było ok. 97,9 tys. osób[175], z czego ok. 9 tys. w pionie ruchu drogowego.

Wypadki spowodowane przez kierujących pod wpływem środków zabronionych

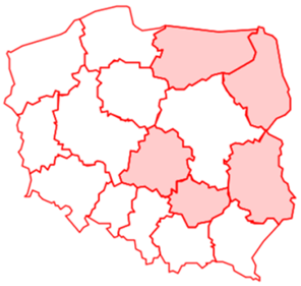
Na terenie pięciu wybranych województw kierujący znajdujący się pod wpływem alkoholu (w latach 2017–2020) spowodowali 2316 wypadków, w wyniku których życie straciły 263 osoby, a 2147 zostało rannych[176].

[175] Źródło: https://dane.gov.pl/pl/dataset/540,dane-kadrowe-policji/resource/28612/table

[176] Na podstawie informacji Polskiego Obserwatorium brd.

Tabela nr 9
Wypadki spowodowane przez kierujących znajdujących się pod wpływem alkoholu

	2017	2018	2019	2020
Liczba wypadków	**606**	**608**	**580**	**522**
Lubelskie	96	94	108	127
Łódzkie	216	221	230	165
Podlaskie	67	69	52	42
Świętokrzyskie	99	95	86	72
Warmińsko-Mazurskie	128	129	104	116
Liczba ofiar śmiertelnych*	**69**	**64**	**70**	**62**
Lubelskie	9	15	14	18
Łódzkie	30	14	17	17
Podlaskie	9	9	11	4
Świętokrzyskie	7	14	9	10
Warmińsko-Mazurskie	14	12	19	13
Liczba rannych**	**564**	**566**	**533**	**484**
Lubelskie	90	86	98	116
Łódzkie	195	213	220	156
Podlaskie	62	61	43	39
Świętokrzyskie	97	86	81	66
Warmińsko-Mazurskie	120	120	91	107



* *na miejscu i w ciągu 30 dni*

** *ciężko i lekko ranni*

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Geografia wypadków i ofiar

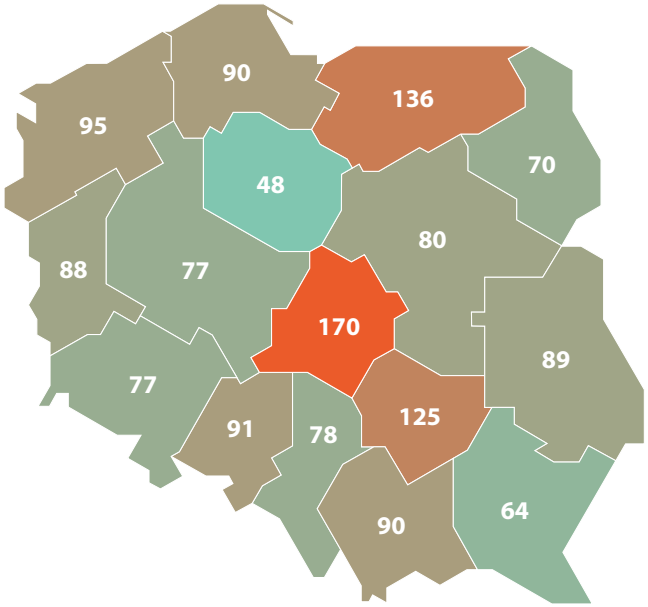
Geografia wypadków i ofiar powodowanych przez uczestników ruchu znajdujących się w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem alkoholu.

Mapa ryzyka społecznego mierzonego liczbą zabitych i rannych w wypadkach drogowych w 2020 r. powodowanych przez uczestników ruchu będących pod wpływem alkoholu (na 1 mln mieszkańców w województwie).

Legenda: ryzyko: b. małe (do 50) małe (51–70) średnie (71–90) duże (91–110) bardzo duże (powyżej 111).

Infografika nr 14

Wypadki drogowe i ich skutki z udziałem uczestników ruchu będących pod działaniem alkoholu w układzie województw (w 2020 r.) – mapa ryzyka



Województwo	ludność (2020 r.)	wypadki	zabici	ranni	rannych i zabitych/1 mln
Kujawsko-pomorskie	2 072 373	83	20	80	48
Podkarpackie	2 127 164	107	15	122	64
Podlaskie	1 178 353	70	15	67	70
Wielkopolskie	3 498 733	219	29	239	77
Dolnośląskie	2 900 163	175	18	205	77
Śląskie	4 517 635	286	22	331	78
Mazowieckie	5 423 168	339	56	379	80
Lubuskie	1 011 592	73	3	86	88
Lubelskie	2 108 270	155	24	164	89
Pomorskie	2 343 928	166	24	186	90
Małopolskie	3 410 901	271	10	298	90
Opolskie	982 626	64	9	80	91
Zachodniopomorskie	1 696 193	134	14	147	95
Świętokrzyskie	1 233 961	131	10	144	125
Warmińsko-mazurskie	1 422 737	134	30	163	136
Łódzkie	2 454 779	310	27	390	170
razem	**38 382 576**	**2 717**	**326**	**3 081**	

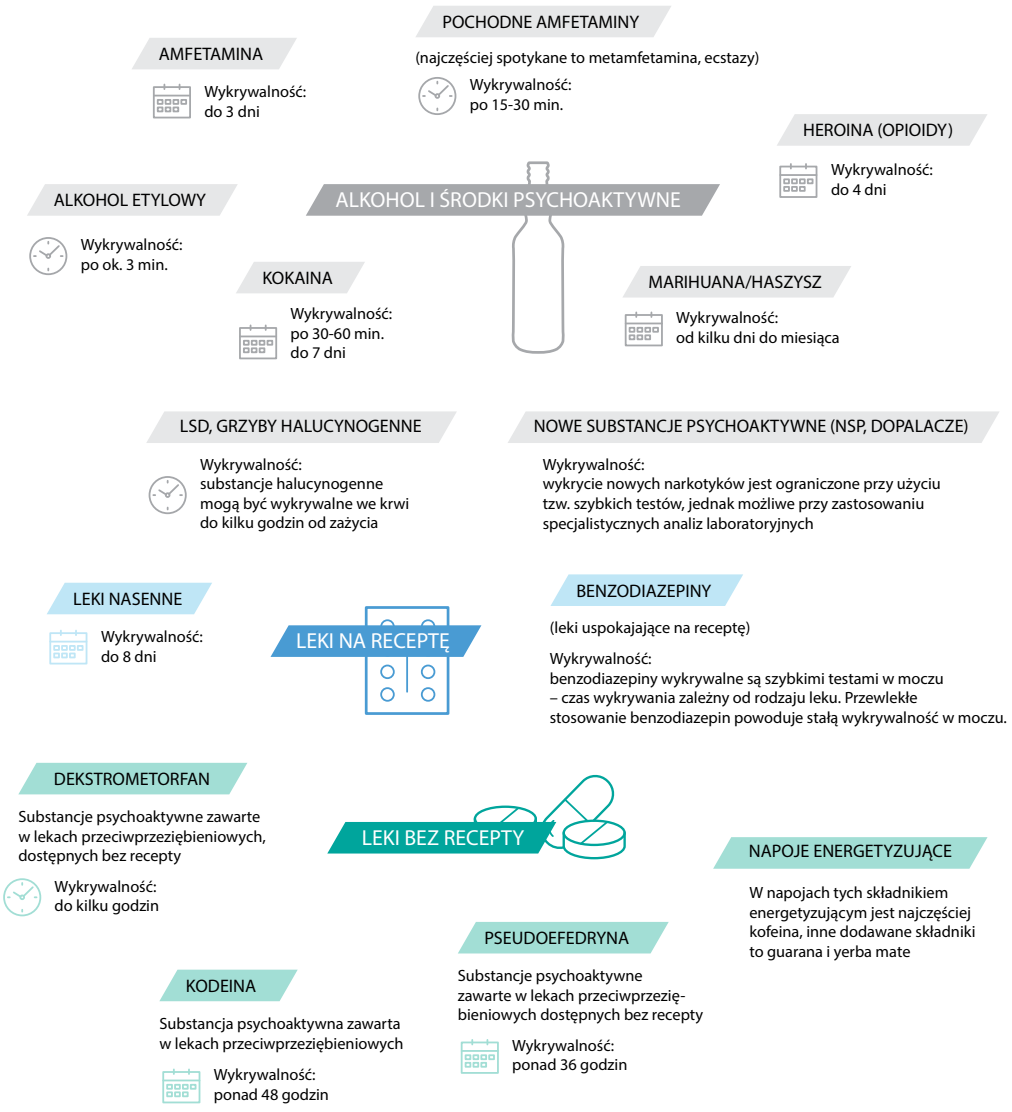
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie corocznych Raportów KGP.

Środki zabronione

Środki, które wywierają negatywny wpływ na zdolność prowadzenia pojazdu, poza alkoholem etylowych, są wymienione w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie[177]. Do substancji tych zalicza się: opioidy, amfetaminę i jej pochodne, kokainę, marihuanę oraz benzodiazepiny. W prawie karnym pojęcie środka odurzającego obejmuje nie tylko wskazane w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, lecz również inne substancje pochodzenia naturalnego i syntetycznego, działające na ośrodkowy układ nerwowy, których użycie powoduje obniżenie sprawności w zakresie kierowania pojazdem.

Od kilku lat na polskim rynku narkotykowym dostępna jest także duża grupa nowych substancji psychoaktywnych, tzw. dopalaczy (NSP). Ich wpływ na ośrodkowy układ nerwowy co do zasady nie różni się od działania narkotyków. Od momentu pojawienia się na rynku nowych substancji psychoaktywnych obserwuje się wzrost liczby osób ich używających. Środki te przyjmowane są również przez kierowców uczestniczących w ruchu drogowym.

Infografika nr 15
Substancje obniżające zdolność prowadzenia pojazdu



[177] Dz. U. poz. 948.

ALKOHOL I ŚRODKI PSYCHOAKTYWNE

ALKOHOL ETYLOWY

- podwyższenie aktywności ruchowej,
- zaburzenia koncentracji,
- wydłużenie czasu reakcji,
- zaburzenia postrzegania i osądu,
- zaburzenia równowagi,
- osłabienie siły mięśniowej,
- zaburzenia koordynacji ruchowej,
- zaburzenia widzenia (nieostre widzenie),
- spowolnienie psychiczne i/lub ruchowe,
- senność.

AMFETAMINA

- podwyższenie aktywności ruchowej; wzmożone samopoczucie,
- początkowo likwidacja uczucia zmęczenia, następnie wyraźne osłabienie,
- nadpobudliwość,
- skłonność do jazdy z bardzo dużą prędkością.

POCHODNE AMFETAMINY

- Pochodne amfetaminy mogą działać na sprawność psychomotoryczną podobnie jak amfetamina.

HEROINA (OPIOIDY)

- spowolnienie ruchowe,
- spowolnienie myślenia,
- zaburzenia widzenia,
- wydłużenie czasu reakcji na bodźce zewnętrzne i nieprawidłowa ocena rzeczywistej sytuacji,
- apatia; senność,
- zaburzenia somatyczne (zatrzymanie moczu, zaparcia nudności, wymioty).

KOKAINA

- podwyższenie aktywności; początkowo poprawa samopoczucia; zaburzenia koncentracji,
- początkowo zniwelowanie uczucia zmęczenia, następnie wyraźne osłabienie,
- nadpobudliwość; nadmierna pewność siebie,
- skłonność do ryzykownej, brawurowej jazdy.

MARIHUANA/HASZYSZ

- nadwrażliwość na światło; opóźniony czas reakcji,
- zaburzona ocena odległości i poczucia czasu,
- spowolnienie odbioru bodźców zewnętrznych (wzrokowych i słuchowych); apatia, senność,
- zaburzenia koncentracji.

LSD, GRZYBY HALUCYNOGENNE

- dominują zaburzenia psychotyczne powodujące widzenie nierzeczywistych zdarzeń, postaci, wrażenie bycia obok,
- poważne zaburzenia koncentracji,
- wysoce nieprawidłowe przyjmowanie bodźców zewnętrznych, fałszywe analizowanie sytuacji,
- niemożność prawidłowej oceny zdarzeń,
- nieadekwatne i niebezpieczne reakcje na bodźce zewnętrzne.

NOWE SUBSTANCJE PSYCHOAKTYWNE (NSP, DOPALACZE)

Nowe narkotyki działają na ośrodkowy układ nerwowy, dlatego po ich użyciu mogą występować objawy jak po innych narkotykach lub alkoholu, często bardziej nasilone i zagrażające bezpośrednio zdrowiu i życiu. Wpływają negatywnie na sprawność psychomotoryczną kierowcy, powodując ryzyko wypadku.

LEKI NA RECEPTĘ

LEKI NASENNE

- senność,
- opóźnienie reakcji na bodźce zewnętrzne,
- nieprawidłowa ocena zdarzeń,
- upośledzenie koordynacji ruchowej,
- zaburzenia motoryczne w kierowaniu pojazdem.

BENZODIAZEPINY

- działanie na sprawność psychomotoryczną podobne do późnego okresu działania alkoholu,
- zaburzenia równowagi i koordynacji ruchowej,
- zaburzenia (w czasie) postrzegania i analizy bodźców,
- opóźniona reakcja na bodźce zewnętrzne,
- obniżenie napięcia mięśniowego,
- zaburzenia widzenia (podwójne widzenie),
- senność.

LEKI BEZ RECEPTY

DEKSTROMETORFAN

- zaburzenia równowagi,
- nadwrażliwość (nerwowość),
- niepokój,
- ruchy mimowolne,
- możliwe halucynacje.

KODEINA

- wywołuje euforię,
- senność,
- apatię,
- niewrażliwość na przykre doznania.

PSEUDOEFEDRYNA

- zaburzenia równowagi,
- nadwrażliwość (nerwowość),
- niepokój,
- ruchy mimowolne,
- zaburzenia zachowania.

NAPOJE ENERGETYZUJĄCE

- zaburzenia rytmu serca (przyspieszenie czynności serca),
- nierówne bicie serca,
- wzrost ciśnienia tętniczego,
- uczucie niepokoju,
- drażliwość,
- nerwowość,
- drżenie mięśni,
- wzmożone oddawanie moczu,
- odwodnienie organizmu,
- nudności i wymioty

ALKOHOL I ŚRODKI PSYCHOAKTYWNE

Alkohol etylowy

Wykrywalność po ok. 3 min.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy

- *podwyższenie aktywności ruchowej,*
- *zaburzenia koncentracji,*
- *wydłużenie czasu reakcji,*
- *zaburzenia postrzegania i osądu,*
- *zaburzenia równowagi,*
- *osłabienie siły mięśniowej,*
- *zaburzenia koordynacji ruchowej,*
- *zaburzenia widzenia (nieostre widzenie),*
- *spowolnienie psychiczne i/lub ruchowe,*
- *senność.*

Amfetamina

Wykrywalność do 3 dni.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *podwyższenie aktywności ruchowej; wzmożone samopoczucie,*
- *początkowo likwidacja uczucia zmęczenia, następnie wyraźne osłabienie,*
- *nadpobudliwość,*
- *skłonność do brawurowej jazdy z bardzo dużą prędkością.*

Pochodne amfetaminy

(najczęściej spotykane to metamfetamina, ecstazy)
Wykrywalność po 15–30 min.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy

- *Pochodne amfetaminy mogą działać na sprawność psychomotoryczną podobnie jak amfetamina*.

Kokaina

Wykrywalność po 30–60 min. do 7 dni.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *podwyższenie aktywności; początkowo poprawa samopoczucia; zaburzenia koncentracji,*
- *początkowo zniwelowanie uczucia zmęczenia, następnie wyraźne osłabienie,*
- *nadpobudliwość; nadmierna pewność siebie,*
- *skłonność do ryzykownej, brawurowej jazdy.*

Marihuana/haszysz

Wykrywalność od kilku dni do miesiąca.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *nadwrażliwość na światło; opóźniony czas reakcji,*
- *zaburzona ocena odległości i poczucia czasu,*
- *spowolnienie odbioru bodźców zewnętrznych (wzrokowych i słuchowych);*
- *apatia, senność,*
- *zaburzenia koncentracji*.

Heroina (opioidy)

Wykrywalność do 4 dni.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *spowolnienie ruchowe,*
- *spowolnienie myślenia,*
- *zaburzenia widzenia,*
- *wydłużenie czasu reakcji na bodźce zewnętrzne i nieprawidłowa ocena rzeczywistej sytuacji,*
- *apatia; senność,*
- *zaburzenia somatyczne (zatrzymanie moczu, zaparcia, nudności, wymioty).*

LSD, grzyby halucynogenne

Wykrywalność: Substancje halucynogenne mogą być wykrywalne we krwi do kilku godzin od zażycia.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *dominują zaburzenia psychotyczne powodujące widzenie nierzeczywistych*
- *zdarzeń, postaci, wrażenie bycia obok,*
- *poważne zaburzenia koncentracji,*
- *wysoce nieprawidłowe przyjmowanie bodźców zewnętrznych, fałszywe analizowanie sytuacji,*
- *niemożność prawidłowej oceny zdarzeń,*
- *nieadekwatne i niebezpieczne reakcje na bodźce zewnętrzne.*

Nowe substancje psychoaktywne *(NSP, dopalacze)*

Wykrywalność: Wykrycie nowych narkotyków jest ograniczone przy użyciu tzw. szybkich testów, jednak możliwe przy zastosowaniu specjalistycznych analiz laboratoryjnych.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy

- *Nowe narkotyki działają na ośrodkowy układ nerwowy, dlatego po ich użyciu mogą występować objawy jak po innych narkotykach lub alkoholu, często bardziej nasilone i zagrażające bezpośrednio zdrowiu i życiu. Wpływają negatywnie na sprawność psychomotoryczną kierowcy, powodując ryzyko wypadku.*

LEKI NA RECEPTĘ

Leki nasenne

Wykrywalność do 8 dni.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *senność,*
- *opóźnienie reakcji na bodźce zewnętrzne,*
- *nieprawidłowa ocena zdarzeń,*
- *upośledzenie koordynacji ruchowej,*
- *zaburzenia motoryczne w kierowaniu pojazdem.*

Benzodiazepiny *(leki uspokajające na receptę)*

Wykrywalność: Benzodiazepiny wykrywalne są szybkimi testami w moczu – czas wykrywania zależny od rodzaju leku. Przewlekłe stosowanie benzodiazepin powoduje stałą wykrywalność w moczu.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy:

- *działanie na sprawność psychomotoryczną podobne do późnego okresu działania alkoholu,*
- *zaburzenia równowagi,*
- *zaburzenia koordynacji ruchowej,*
- *spowolnienie ruchowe,*
- *zaburzenia (w czasie) postrzegania i analizy bodźców,*
- *opóźniona reakcja na bodźce zewnętrzne,*
- *obniżenie napięcia mięśniowego,*
- *zaburzenia widzenia (podwójne widzenie),*
- *senność.*

LEKI BEZ RECEPTY

Dekstrometorfan

Substancje psychoaktywne zawarte w lekach przeciwprzeziębieniowych, dostępnych bez recepty.
Wykrywalność do kilku godzin.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy (w dawkach wyższych, niż zalecane przez lekarzy i producenta na ulotkach):

- *zaburzenia równowagi,*
- *nadwrażliwość (nerwowość),*
- *niepokój,*
- *ruchy mimowolne,*
- *możliwe halucynacje.*

Pseudoefedryna

Substancje psychoaktywne zawarte w lekach przeciwprzeziębieniowych dostępnych bez recepty.
Wykrywalność ponad 36 godzin.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy (w dawkach wyższych, niż zalecane przez lekarzy i producenta na ulotkach):

- *zaburzenia równowagi,*
- *nadwrażliwość (nerwowość),*
- *niepokój,*
- *ruchy mimowolne,*
- *zaburzenia zachowania.*

Kodeina

Substancja psychoaktywna zawarta w lekach przeciwprzeziębieniowych.
Wykrywalność ponad 48 godzin.
Wpływ na sprawność psychomotoryczną kierowcy (w dawkach wyższych, niż zalecane przez lekarzy i producenta na ulotkach):

- *wywołuje euforię,*
- *senność,*
- *apatię,*
- *niewrażliwość na przykre doznania.*

Napoje energetyzujące

W napojach tych składnikiem *energetyzującym* jest najczęściej kofeina, inne dodawane składniki to guarana i yerba mate.
Możliwe reakcje organizmu:

- *zaburzenia rytmu serca (przyspieszenie czynności serca),*
- *nierówne bicie serca,*
- *wzrost ciśnienia tętniczego,*
- *uczucie niepokoju,*
- *drażliwość,*
- *nerwowość,*
- *drżenie mięśni,*
- *wzmożone oddawanie moczu,*
- *odwodnienie organizmu,*
- *nudności i wymioty.*

Wpływ alkoholu na zdolność do prowadzenia pojazdu

Zdolność prowadzenia pojazdu pogarsza się już przy względnie niskich stężeniach alkoholu we krwi.
Pierwsze zaburzenia występują przy stężeniu 0,3 promila alkoholu we krwi. Pojawiają się wówczas błędy w wykonywaniu takich manewrów, jak: hamowanie, skręcanie, zawracanie, parkowanie, przejazd między dwoma samochodami. Kierowcy pozostający pod wpływem alkoholu przejawiają tendencję do skupienia uwagi w środku pola widzenia, zaniedbują to, co się dzieje z prawej, a zwłaszcza z lewej strony. Pojawia się zjawisko *ciemnego tunelu*[178]. Kierowcy w takim stanie pomijają niektóre elementy ruchu częściej niż kierowcy trzeźwi, wolniej przeszukują pole spostrzegania przed sobą, mają tendencję do zbyt długiego przywiązywania swojej uwagi do tego samego obiektu, zupełnie ignorując w tym czasie inne.
Przy stężeniu powyżej 0,5 promila liczba popełnianych błędów zwiększa się o 25–35%. Zdolność adaptacji wzroku do światła i ciemności ulega przedłużeniu o 2/3. Pod wpływem alkoholu występują trudności w rozpoznawaniu obiektów o małym rozmiarze (np. znaków drogowych). Wszystkie procesy utrudniające prawidłowe widzenie wpływają bezpośrednio na poziom bezpieczeństwa jazdy. Niebezpieczeństwo polega na tym, że wzrok nie może być zastąpiony innym zmysłem oraz na tym, że zwykle zaburzeniom wzroku towarzyszy zaburzenie innych funkcji.
Przy przekroczeniu stężenia 0,8 promila zdolność do prowadzenia pojazdu ulega gwałtownemu obniżeniu, a zagrożenie związane z udziałem takiego kierowcy w ruchu drogowym gwałtownie rośnie.

Analiza stanu prawnego

Kierujący pojazdami
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (ustawa o kierujących)[179] określa osoby uprawnione do kierowania pojazdami na drogach oraz wymagania w stosunku do tych osób, a także zasady uzyskiwania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami oraz zatrzymywania dokumentów stwierdzających posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami. Ustawa ustala również warunki kierowania osób kierujących pojazdami na badania lekarskie i psychologiczne w zakresie psychologii transportu (art. 1 ust. 1).

[178] Charakteryzuje się: zwężeniem pola widzenia, zmniejszeniem zdolności równoczesnego odbierania większej liczby bodźców, upośledzeniem w zakresie selekcji bodźców ważnych komunikacyjnie.

[179] Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.

Wydawanie praw jazdy

Prawo jazdy wydaje starosta w formie decyzji administracyjnej, na wniosek osoby zainteresowanej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej (art. 10 ust. 1 ustawy o kierujących).

Pozytywne przesłanki wydania prawa jazdy określa art. 11 ustawy o kierujących. Według art. 11 ust. 1 tej ustawy, Prawo jazdy jest więc wydawane osobie, która spełnia m. in. następujące warunki:

1) osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii;
2) uzyskała orzeczenie:
   a) lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem,
   b) psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem – nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T;
3) odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii;
4) zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii;
5) uprzedzona o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oświadczyła, że:
   a) nie został orzeczony w stosunku do niej, prawomocnym wyrokiem sądu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych,
   b) nie ma zatrzymanego prawa jazdy ani pozwolenia na kierowanie tramwajem,
   c) nie ma cofniętego uprawnienia do kierowania pojazdami[180].

Dodatkowe wymagania niezbędne do wydania prawa jazdy określone zostały w art. 11 ust. 4 i 6 ustawy o kierujących.

Zakaz wydawania praw jazdy

Negatywne przesłanki wydania prawa jazdy określa art. 12 ustawy o kierujących. I tak, stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o kierujących, prawo jazdy nie może być wydane osobie:

- u której w wyniku badania lekarskiego stwierdzono aktywną formę uzależnienia od alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu[181];
- w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy – w okresie i zakresie obowiązywania tej decyzji;
- posiadającej inny dokument stwierdzający uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym;
- która uzyskała za granicą prawo jazdy, a to prawo jazdy zostało zatrzymane lub uprawnienie do kierowania pojazdami zostało cofnięte – w okresie obowiązywania zatrzymania prawa jazdy lub cofnięcia uprawnienia;
- której prawo jazdy zostało wymienione w trybie art. 97 ust. 1 i 2;

[180] Art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o kierujących obowiązuje od dnia 18 lipca 2018 r. Został on dodany przepisem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy o kierujących (Dz. U. z 2018 r. poz. 1284).

[181] Przepisu tego nie stosuje się w przypadku określonym w art. 12 ust. 1 a ustawy o kierujących.

– która rozpoczęła w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, procedurę wymiany prawa jazdy na krajowe prawo jazdy lub procedurę wydania wtórnika polskiego krajowego prawa jazdy.

Stosownie do art. 12 ust. 1a ustawy o kierujących, zakazu wydania prawa jazdy osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu (określonego w art. 12 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy), nie stosuje się w przypadku orzeczenia sądu o wykonywaniu zakazu prowadzenia pojazdów w postaci, o której mowa w art. 182a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (kkw)[182]. Przepis art. 182a § 1 kkw stanowi, że w przypadku, gdy zakaz prowadzenia pojazdów był wykonywany przez okres co najmniej połowy orzeczonego wymiaru, a w przypadku zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego na podstawie art. 42 § 3 lub 4 Kodeksu karnego[183] przez okres co najmniej 10 lat, sąd może orzec o dalszym wykonywaniu tego środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, o której mowa w art. 2 pkt 84 Prawa o rd[184], jeżeli postawa, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz zachowanie w okresie wykonywania środka karnego uzasadniają przekonanie, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę nie zagraża bezpieczeństwu w komunikacji.

Zgodnie z art. 182 § 1 kkw, w każdym przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, sąd przesyła odpis wyroku m.in. odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, właściwemu dla miejsca zamieszkania skazanego. Przepis § 2 art. 182 kkw nakłada na organ, do którego przesłano orzeczenie zawierające zakaz prowadzenia pojazdów, obowiązek cofnięcia uprawnień do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie oraz zakaz wydania tych uprawnień w okresie obowiązywania tego środka karnego. Z art. 43 § 2 i 2a kk wynika, że okres obowiązywania orzeczonego zakazu obowiązuje od uprawomocnienia się orzeczenia i nie biegnie w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo.

Prawo jazdy nie może być również wydane, stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących, osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych

[182] Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.

[183] Według art. 42 § 3 kk – sąd orzeka zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 lub jeżeli sprawca w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 173, którego następstwem jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, albo w czasie popełnienia przestępstwa określonego w art. 177 § 2 lub w art. 355 § 2 był w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego lub zbiegł z miejsca zdarzenia, chyba że zachodzi wyjątkowy wypadek, uzasadniony szczególnymi okolicznościami. Zgodnie z art. 42 § 4 kk – sąd orzeka zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych dożywotnio w razie ponownego skazania osoby prowadzącej pojazd mechaniczny w warunkach określonych w § 3.

[184] Blokada alkoholowa – urządzenie techniczne uniemożliwiające uruchomienie silnika pojazdu silnikowego i pojazdu szynowego, w przypadku gdy zawartość alkoholu w wydychanym przez kierującego powietrzu wynosi co najmniej 0,1 mg alkoholu w 1 dm^3.

w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu w przypadku, gdy osoba taka ubiega się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia do prowadzenia pojazdów. Kategorie praw jazdy, co do których określono powyższy zakaz ponownego ich wydania, zwrotu lub przywrócenia uprawnienia szczegółowo określają pkt 1, 2 i 3 ww. art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących.

Ustawa o kierujących w art. 13 wprowadza okresy ważności dla określonych kategorii praw jazdy jak również dodatkowe wymagania lub ograniczenia w tym zakresie. Wymagania lub ograniczenia mogą dotyczyć m.in. ograniczenia uprawnienia do kierowania wyłącznie pojazdem wyposażonym w blokadę alkoholową, o której mowa w art. 2 pkt 84 Prawa o rd.

Minister Infrastruktury i Budownictwa wydał rozporządzenie z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, które określa szczegółowe warunki wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, a także szczegółowe czynności organów i innych jednostek z tym związane oraz wzory dokumentów stosowanych w tych sprawach[185]. Natomiast wzory dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami oraz ich opis określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 maja 2016 r.[186]

Osoby podlegające badaniom lekarskim

Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących, osoby kierujące m.in. pojazdem silnikowym, jeżeli kierowały pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, podlegają badaniu lekarskiemu, które przeprowadza się w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Takie badanie przeprowadza się na podstawie skierowania (art. 75 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy), a przeprowadza je uprawniony lekarz (art. 77).

Uprawnieni lekarze

Zgodnie z art. 77 ustawy o kierujących lekarzem uprawnionym do przeprowadzania badań lekarskich jest osoba łącznie spełniająca następujące wymagania:

- posiadająca prawo wykonywania zawodu lekarza (ust. 1 pkt 1),
- posiadająca co najmniej 5-letni staż w zawodzie lekarza (ust. 1 pkt 2),
- posiadająca (ust. 1 pkt 3):
  - specjalizację w zakresie medycyny transportu lub medycyny pracy albo
  - inną specjalizację i dodatkowe szkolenie określone w przepisach wydanych na podstawie art. 81 ust. 1 ww. ustawy,

[185] Dz. U. poz. 231, ze zm. Rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża postanowienia dyrektywy nr 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, str. 18, ze zm.) oraz częściowo dyrektywy 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 91/439/EWG i uchylającej dyrektywę Rady 76/914/EWG (Dz. Urz. UE L 226 z 10.09.2003, str. 4, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 7, t. 7, str. 441, ze zm.).

[186] Dz. U. poz. 702, ze zm. Rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża postanowienia dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, str. 18, ze zm.).

– która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów (ust. 1 pkt 4),
– wpisana do ewidencji uprawnionych lekarzy.

Ewidencja uprawnionych lekarzy

Ewidencję uprawnionych lekarzy – zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawy o kierujących – prowadzi marszałek województwa, który:
– wpisuje do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, osobę spełniającą warunki określone w art. 77 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o kierujących,
– wydaje zaświadczenie o wpisie do ewidencji,
– nadaje numer ewidencyjny uprawnionemu lekarzowi,
– odmawia wpisu do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku gdy osoba:
– nie spełnia wymagań, o których mowa w ww. ust. 1 pkt 1–4,
– została skreślona z ewidencji w związku ze stwierdzeniem rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich – w okresie, o którym mowa w art. 80 ust. 6 ustawy o kierujących[187].

W ewidencji uprawnionych lekarzy umieszcza się następujące dane lekarza:
– numer ewidencyjny,
– imię i nazwisko,
– datę i miejsce urodzenia,
– numer PESEL, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – serię, numer i nazwę dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz nazwę państwa, które wydało ten dokument,
– adres zamieszkania,
– numer prawa wykonywania zawodu,
– adres jednostki organizacyjnej, w której przeprowadza badania.

Nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń

Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy o kierujących, marszałek województwa sprawuje nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem. Marszałek województwa w ramach nadzoru (art. 80 ust. 2):
1) prowadzi kontrolę:
   a) wykonywania badań lekarskich,
   b) dokumentacji prowadzonej w związku z tymi badaniami,
   c) wydawanych orzeczeń;
2) skreśla uprawnionego lekarza z ewidencji uprawnionych lekarzy.

Art. 80 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że kontrolę, o której mowa w ust. 2 pkt 1, przeprowadza upoważniony przez marszałka województwa uprawniony lekarz.

Skreślenia uprawnionych lekarzy z ewidencji

Zgodnie z art. art. 80 ust. 4 ustawy o kierujących, marszałek województwa skreśla uprawnionego lekarza z ewidencji uprawnionych lekarzy, w przypadku:
– śmierci lekarza (pkt 1),
– gdy lekarz przestał spełniać co najmniej jedno z wymagań określonych w powołanym wyżej art. 77 ust. 1 pkt 1–4 (pkt 2),
– stwierdzenia rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań lekarskich (pkt 3).

[187] Według art. 80 ust. 6 ustawy o kierujących ponowne nabycie uprawnień, o których mowa w art. 77, może nastąpić po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu z ewidencji uprawnionych lekarzy stała się ostateczna.

Zgodnie z art. 80 ust. 5 ustawy o kierujących, w przypadkach, o których mowa w art. 80 ust. 4 pkt 2 i 3, marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną.

W przypadku, o którym mowa w ust. 4 pkt 3, ponowne nabycie uprawnień, o których mowa w art. 77, może nastąpić po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu z ewidencji uprawnionych lekarzy stała się ostateczna.(art. 80 ust. 6).

Minister Zdrowia w dniu 29 sierpnia 2019 r. wydał rozporządzenie w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców[188]*, które określa w § 1 m.in.:*

1) *szczegółowe warunki i tryb przeprowadzania badania lekarskiego prowadzonego w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami,*
2) *zakres:*
   a) *badań lekarskich,*
   b) *konsultacji u lekarzy specjalistów,*
   c) *pomocniczych badań diagnostycznych,*
3) *jednostki uprawnione do przeprowadzania badań lekarskich, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 3–5, 7 i 8 oraz w art. 79 ust. 4 i 5 ustawy o kierujących,*
4) *wzory stosowanych dokumentów oraz wzór pieczątki uprawnionego lekarza.*
5) *dodatkowe kwalifikacje, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących;*
6) *podmioty uprawnione do przeprowadzania szkoleń lekarzy w zakresie badań kierowców oraz ramowy program ich szkolenia.*

Badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu

Badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu (dalej: badanie psychologiczne) ma na celu ustalenie istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem. Badaniu psychologicznemu podlega m.in. kierujący pojazdem silnikowym, jeżeli m.in. kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o kierujących).

Badanie psychologiczne przeprowadza uprawniony psycholog w pracowni psychologicznej prowadzonej m.in. przez przedsiębiorcę wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną (art. 83 ust. 1 ustawy o kierujących).

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o kierujących, uprawniony psycholog po przeprowadzeniu badania psychologicznego, wydaje osobie badanej orzeczenie psychologiczne o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem. Zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy o kierujących, w przypadku gdy orzeczenie psychologiczne zawiera przeciwwskazania, o których mowa w ww. ust. 1, uprawniony psycholog jest obowiązany do przesłania kopii orzeczenia psychologicznego:

– jednostce wykonującej ponowne badanie, jeżeli osoba badana złożyła lub podmiot złożył wniosek o przeprowadzenie ponownego badania psychologicznego,

[188] Dz. U. z 2020 r. poz. 2213.

– staroście właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania osoby badanej, po upływie 14 dni od daty badania, jeżeli osoba badana nie złożyła wniosku o przeprowadzenie ponownego badania albo orzeczenie psychologiczne zostało wydane w wyniku ponownego badania.

Orzeczenie psychologiczne wydane po przeprowadzeniu ponownego badania psychologicznego jest ostateczne (art. 84 ust. 1 ustawy o kierujących).

Uprawnieni psychologowie w zakresie psychologii transportu

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy o kierujących, uprawnionym psychologiem jest osoba, która:
– tytuł zawodowy magistra uzyskany na kierunku psychologia (pkt 1),
– ukończyła z wynikiem pozytywnym podyplomowe studia w zakresie psychologii transportu prowadzone przez uczelnię prowadzącą studia wyższe na kierunku psychologia (pkt 2),
– była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów (pkt 3),
– została wpisana do ewidencji uprawnionych psychologów.

Zgodnie z art. 87 ust. 6 ustawy o kierujących uprawniony psycholog jest obowiązany:
– przekazać marszałkowi województwa: oznaczenie pracowni psychologicznej, w której wykonuje badania – najpóźniej do dnia rozpoczęcia badań oraz informację o zmianie danych, o których mowa w art. 87 ust. 4 pkt 2–5 – w terminie 14 dni od dnia ich zmiany;
– poszerzać wiedzę zawodową i podnosić kwalifikacje;
– posiadać podczas wykonywania badań zaświadczenie o wpisie do ewidencji oraz okazywać je na żądanie uprawnionego podmiotu.

Ewidencja uprawnionych psychologów

Stosownie do art. 87 ust. 3 ustawy o kierujących, ewidencję uprawnionych psychologów prowadzi marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania, który:
– wpisuje, w drodze decyzji administracyjnej, do ewidencji, osobę spełniającą warunki, o których mowa w ww. art. 87 ust. 2 pkt 1–3;
– wydaje z urzędu zaświadczenie o wpisie do ewidencji;
– nadaje numer ewidencyjny uprawnionemu psychologowi;
– odmawia wpisu do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku osoby:
  • wymagań, o których mowa w ww. ust. 2 pkt 1–3 ustawy o kierujących,
  • skreślonej z ewidencji w związku ze stwierdzeniem rażących nieprawidłowości w wykonywaniu lub dokumentowaniu badań psychologicznych – w okresie, o którym mowa w art. 88 ust. 8[189],
  • wobec której orzeczono, prawomocnym wyrokiem sądu środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu psychologa - w okresie obowiązywania tego zakazu,
  • którą pozbawiono prawa wykonywania zawodu psychologa prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, o której mowa w ustawie o psychologach.

[189] Według art. 88 ust. 8 ustawy o kierujących, ponowny wpis psychologa do ewidencji nie może być dokonany wcześniej niż po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja administracyjna o jego skreśleniu stała się ostateczna.

Zgodnie z art. 87 ust. 4 ustawy o kierujących, marszałek dokonuje w ewidencji uprawnionych psychologów wpisów w zakresie: numeru ewidencyjnego psychologa (pkt 1), imienia i nazwiska (pkt 2), daty i miejsca urodzenia (pkt 2a), numeru PESEL, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – serii, numeru i nazwy dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz nazwy państwa, które wydało ten dokument (pkt 3), adresu zamieszkania (pkt 4), oznaczenia pracowni psychologicznej, w której wykonuje on badania (pkt 5) oraz daty wydania zaświadczenia o wpisie do ewidencji (pkt 6).

Pracownie psychologiczne

Badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu wykonywane są wyłącznie w pracowniach psychologicznych (art. 83 ust. 1 ustawy w zw. z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących).

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o kierujących, działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej wykonującej badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców[190] i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną. Stosownie do art. 85 ust. 2 powołanej ustawy, pracownię psychologiczną może prowadzić przedsiębiorca, który:

- posiada zestaw metod badawczych i urządzeń, określonych metodyką, oraz warunki lokalowe, gwarantujące wykonywanie badań psychologicznych, zgodnie ze standardami określonymi w metodyce (pkt 1);
- zatrudnia co najmniej jednego uprawnionego psychologa lub sam jest takim psychologiem (pkt 2);
- nie był prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów – dotyczy osoby fizycznej lub członków organów osoby prawnej (pkt 3).

Rejestr przedsiębiorców prowadzących pracownie psychologiczne w zakresie transportu

Zgodnie z art. 85 ust. 3 ustawy o kierujących, organem właściwym do prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną jest marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności.

Wpis do tego rejestru dokonywany jest na wniosek przedsiębiorcy, zawierający m.in.: nazwę firmy i jej adres lub miejsce zamieszkania, oznaczenie i adres pracowni psychologicznej oraz imię i nazwisko uprawnionego psychologa prowadzącego w pracowni psychologicznej badania psychologiczne wraz z jego numerem ewidencyjnym (art. 85 ust. 4 pkt 1, 5 i 6 ustawy o kierujących). Przedsiębiorca na etapie wpisu do rejestru ma obowiązek również złożyć stosowne oświadczenie, o którym w art. 85 ust. 5 ustawy.
Zgodnie z art. 85 ust. 7 ustawy o kierujących, w rejestrze przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną umieszcza się dane, o których mowa w ust. 4, z wyjątkiem adresu zamieszkania, jeżeli jest on inny niż adres siedziby, oraz jego numer w tym rejestrze i numer ewidencyjny pracowni psychologicznej.

[190] Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

Przedsiębiorca jest obowiązany złożyć marszałkowi województwa, który wpisał go do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną, pisemną informację o wszelkich zmianach danych w zakresie, o którym mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia ich wystąpienia (art. 85 ust. 9).

Nadzór nad wykonywaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu

Stosownie do art. 88 ustawy o kierujących, nadzór nad przeprowadzaniem badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu, z zastrzeżeniem art. 89 ust. 1[191], sprawuje marszałek województwa.

Marszałek województwa, zgodnie z art. 88 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy, w ramach sprawowanego nadzoru przeprowadza kontrolę w zakresie:

a) trybu, zakresu i sposobu przeprowadzania badań psychologicznych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 1 tej ustawy[192];
b) prowadzonej dokumentacji;
c) wydawanych orzeczeń;
d) warunków lokalowych;
e) spełniania przez uprawnionego psychologa warunków, o których mowa w powołanym wyżej art. 87 ust. 2 oraz w art. 88 ust. 3 pkt 4 lit. c i d ustawy o kierujących.

W ramach sprawowanego nadzoru – w przypadku stwierdzenia naruszeń warunków wykonywania działalności wyznacza termin ich usunięcia (art. 88 ust. 2 pkt 3) oraz wydaje decyzję administracyjną o:

- zakazie prowadzenia pracowni psychologicznej w zakresie psychologii transportu (ust.2 pkt 4),
- skreśleniu psychologa z ewidencji uprawnionych psychologów (art. 88 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy).

Według art. 88 ust. 3 ustawy, kontrolę powyższą przeprowadza z upoważnienia marszałka województwa uprawniony psycholog.

Skreślanie uprawnionych psychologów z ewidencji

Zgodnie z art. 88 ust. 6 ustawy o kierujących, marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną o skreśleniu psychologa z ewidencji, w przypadku:

- śmierci psychologa (pkt 1),
- niespełnienia przez niego co najmniej jednego z wymagań określonych w ww. art. 87 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o kierujących (pkt 2),
- stwierdzenia (pkt 3):
  a) wielokrotnego przeprowadzenia badań psychologicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami,
  b) potwierdzenia nieprawdy w dokumentacji dotyczącej badań psychologicznych,
- orzeczenia wobec niego prawomocnym wyrokiem sądu środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu psychologa – w okresie obowiązywania tego zakazu (pkt 4),

[191] Nadzór nad jednostką określoną w art. 83 ust. 1 pkt 2 – jednostka organizacyjna podległą Ministrowi Obrony Narodowej w zakresie badań na potrzeby SZ RP – sprawuje Minister Obrony Narodowej.

[192] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. poz. 937, ze zm.)

– pozbawienia go prawa wykonywania zawodu psychologa prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, o której mowa w ustawie o psychologach (pkt 5).

W przypadku skreślenia psychologa z ewidencji, z przyczyn określonych w art. 88 ust. 6 pkt 3 ustawy, ponowny wpis psychologa do ewidencji nie może być dokonany wcześniej niż po upływie dwa lat od dnia, w którym decyzja administracyjna o skreśleniu stała się ostateczna.

Zakaz prowadzenia pracowni psychologicznej i skreślenie przedsiębiorcy z rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną

Zgodnie z art. 88 ust. 4 ustawy o kierujących, marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę pracowni psychologicznej w zakresie psychologii transportu, podlegającą natychmiastowemu wykonaniu (stosownie do art. 88 ust. 5a), skreślając przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną, jeżeli przedsiębiorca:
– złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 85 ust. 5 ustawy o kierujących, niezgodne ze stanem faktycznym (pkt 1);
– nie usunął naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej w wyznaczonym przez marszałka województwa terminie (pkt 2);
– rażąco naruszył warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej (pkt 3).

Przepis art. 88 ust. 5 ustawy o kierujących stanowi, że rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej jest:
– przeprowadzanie badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu niezgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 90 tej ustawy,
– wydawanie orzeczeń psychologicznych niezgodnych ze stanem faktycznym,
– odmowa poddania się kontroli, o której mowa w powyższym art. 88 ust. 2 pkt 2.

Zgodnie z art. 88 ust. 5b powołanej ustawy, w przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 4, w przypadku gdy przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą objętą wpisem także na podstawie wpisów do innych rejestrów działalności regulowanej w tym samym zakresie działalności gospodarczej, z urzędu wykreśla się przedsiębiorcę także z tych rejestrów działalności regulowanej.

Ponowny wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną w tym samym zakresie działalności gospodarczej, przedsiębiorca może uzyskać nie wcześniej niż po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 88 ust. 4 ustawy o kierujących.

W dniu 8 lipca 2014 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy[193]*. Rozporządzenie w § 1 określa:*

[193] Dz. U. poz. 937, ze zm.

1) *szczegółowe warunki, tryb, zakres i sposób przeprowadzania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu i wydawania orzeczeń psychologicznych;*
2) *metodykę przeprowadzania badań psychologicznych, o której mowa w art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących;*
3) *sposób postępowania z dokumentacją związaną z badaniami psychologicznymi w zakresie psychologii transportu oraz wzory stosowanych dokumentów;*
4) *wzór zaświadczenia o wpisie do ewidencji uprawnionych psychologów;*
5) *wzór zaświadczenia o wpisie do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną;*
6) *szczegółowe warunki, jakie musi spełniać pracownia psychologiczna;*
7) *wysokość opłat za:*
   a) *badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu,*
   b) *wpis do rejestru przedsiębiorców,*
   c) *wpis do ewidencji uprawnionych psychologów.*

Nadzór nad kierującym

Stosownie do art. 96 ust. 1 ustawy o kierujących, kierowca podlega nadzorowi w zakresie:
- przestrzegania przepisów ruchu drogowego (pkt 1);
- spełniania wymagań określonych dla uzyskania i posiadania dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem (pkt 2).

Nadzór powyższy sprawują:
- organy kontroli ruchu drogowego – w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1,
- starosta – w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 (art. 96 ust. 2 ustawy o kierujących).

Stosownie do art. 99 ust. 1 ustawy o kierujących, starosta z urzędu wydaje decyzje administracyjne o skierowaniu kierowcy na:
- badanie lekarskie, jeżeli kierował on pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 2 lit. a);
- badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu, jeżeli kierował on pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 3 lit. a) oraz, gdy kierując pojazdem spowodował wypadek drogowy, w następstwie którego inna osoba poniosła śmierć lub doznała obrażeń, o których mowa w art. 156 § 1 lub art. 157 § 1 kk (pkt 3 lit. d);
- kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, jeżeli kierował on pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 5).

Starosta, stosownie do art. 99 ust. 3 ustawy o kierujących, przekazuje administratorowi danych i informacji zgromadzonych w ewidencji, informację o:
- wydaniu skierowania na odpowiedni kurs reedukacyjny i jego ukończeniu, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 i 5;
- wydaniu skierowania na badania i przeprowadzeniu badań, o których mowa w art. 99 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy.

Kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii

Zgodnie z art. 100 ust. 3 ustawy o kierujących, kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii jest prowadzony w formie wykładów i obejmuje w szczególności przedstawienie:

1) skutków wypadków drogowych;
2) wpływu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu na funkcje percepcyjne kierującego oraz na podejmowane przez niego decyzje w ruchu drogowym;
3) psychologicznych aspektów kierowania pojazdem i uczestnictwa w ruchu drogowym.

Kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, prowadzony jest przez osoby posiadające odpowiednią specjalistyczną wiedzę w tym zakresie (art. 100 ust. 4 powołanej ustawy).

Obowiązki osób skierowanych na kurs reedukacyjny, badanie lekarskie lub badanie psychologiczne

Na osobie skierowanej na ww. kurs reedukacyjny lub badania, ciążą obowiązki określone w art. 101 ustawy o kierujących, w tym:

- zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy, osoba skierowana na kurs reedukacyjny, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 5, jest obowiązana m.in. do:
  - odbycia kursu w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji administracyjnej o skierowaniu;
  - przedstawienia staroście zaświadczenia o ukończeniu kursu w terminie 6 tygodni od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu;
- zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy, osoba skierowana na badanie, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 2 lub 3, jest obowiązana do:
  - poddania się badaniu w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu;
  - przedstawienia staroście odpowiedniego orzeczenia lekarskiego lub orzeczenia psychologicznego w terminie trzy miesięcy od dnia doręczenia decyzji o skierowaniu.

Zatrzymanie prawa jazdy

Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o kierujących stanowi, zatrzymanie prawa jazdy następuje w formie decyzji administracyjnej, którą wydaje starosta. Decyzja taka zostaje podjęta m.in. w przypadku, gdy:

- osoba posiadająca prawo jazdy nie przedstawiła w wymaganym terminie zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 5 (art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c);
- osoba posiadająca prawo jazdy nie przedstawiła w wymaganym terminie orzeczenia:
  a) o istnieniu lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, o którym mowa w art. 79 ust. 2 (art. 102 ust. 1 pkt 3 lit. a),
  b) o istnieniu lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, o którym mowa w art. 84 ust. 1 (art. 102 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o kierujących).

Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje m.in. po ustaniu przyczyny zatrzymania. Jeżeli od dnia zatrzymania prawa jazdy upłynął okres przekraczający rok, warunkiem wydania prawa jazdy jest uzyskanie pozytywnego wyniku kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji (art. 102 ust. 2 ustawy o kierujących).

Cofanie uprawnienia do kierowania pojazdami

Zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy o kierujących, starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami (m.in.) w przypadku:

- stwierdzenia:
  a) na podstawie orzeczenia lekarskiego istnienia przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (pkt 1 lit. a),
  b) na podstawie orzeczenia psychologicznego istnienia przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (pkt 1 lit. b),
- orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów (pkt 4),
- uchylenia sposobu wykonywania zakazu prowadzenia pojazdów na podstawie art. 182a § 3 kkw[194] (pkt 5).

Przepis art. 103 ust. 2 ustawy o kierujących stanowi, że administrator danych i informacji zgromadzonych w ewidencji przekazuje staroście dane w przypadkach, o których mowa m.in. w ww. art. 103 ust. 1 pkt 4 i 5, będące podstawą decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami.

Przywrócenie uprawnień do kierowania pojazdami

Starosta wydaje decyzję administracyjną o przywróceniu uprawnień do kierowania pojazdami m.in. po ustaniu przyczyn, które spowodowały jego cofnięcie (art. 103 ust. 3 ustawy o kierujących).

Przywrócenie uprawnień następuje również w przypadku orzeczenia sądu o wykonywaniu zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, o którym mowa w art. 182a § 1 kkw. Wydając decyzję o przywróceniu uprawnienia do kierowania pojazdami, starosta wpisuje do prawa jazdy informację o ograniczeniu, o którym mowa w art. 13 ust. 5 pkt 7. Wpis dokonywany jest z urzędu, na okres trwania zakazu prowadzenia pojazdów (art. 103 ust. 3a ustawy o kierujących).

Powyższego przepisu art. 103 ust. 3 nie stosuje się w przypadkach, o których mowa m.in. w art. 103 ust. 1 pkt 5 (art. 103 ust. 4 ustawy o kierujących) – tj. gdy starosta cofnął uprawnienia z tytułu uchylenia sposobu wykonywania zakazu prowadzenia pojazdów na podstawie art. 182a § 3 kkw.

Minister Zdrowia wydał w dniu 18 grudnia 2012 r. rozporządzenie w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu[195]*.*

Rozporządzenie określa:

1) *szczegółowy program kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących;*
2) *wysokość opłaty za kurs reedukacyjny w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 99 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących;*

[194] Art. 182a § 3 kkw stanowi, że jeżeli skazany rażąco naruszył porządek prawny w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności popełnił przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, sąd może orzec o uchyleniu sposobu wykonywania zakazu prowadzenia pojazdów w postaci, o którym mowa w § 1. Przepis art. 182 stosuje się odpowiednio.

[195] Dz. U. z 2019 r. poz. 140, ze zm.

3) *wzór zaświadczenia o ukończeniu kursu reedukacyjnego;*
4) *szczegółowe warunki i tryb kierowania na badania lekarskie przeprowadzane w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, zwane dalej badaniami lekarskimi, lub badania psychologiczne przeprowadzane w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem, oraz wzory dokumentów z tym związane.*

Minister Infrastruktury wydał w dniu 23 kwietnia 2018 r. rozporządzenie w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody[196]*. Według § 1, rozporządzenie określa zakres informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu z terenu województwa z realizacji przez starostów zadań określonych w ustawie o kierujących oraz jego wzór. Informacje zawarte w sprawozdaniu dotyczą zakończonych spraw (§ 2). Rozporządzenie obowiązuje od dnia 22 czerwca 2018 r. Uchyliło ono rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie sprawozdania z realizacji na terenie województwa zadań określonych ustawą o kierujących*[197]*.*

Prawo o ruchu drogowym

Uprawnienia funkcjonariuszy Policji na drodze

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym[198] (Prawo o rd) wskazuje, jakie uprawnienia ma Policja w odniesieniu do ruchu drogowego. I tak, do zadań Policji należy czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie. Szczegółowe uprawnienia Policji w tym zakresie określa art. 129 Prawa o rd, który stanowi, że policjant, w związku z wykonywaniem tych czynności, jest uprawniony do m.in. do:

- żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub przez inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (art. 129 ust. 2 pkt 3 Prawa o rd);
- uniemożliwienia kierowania pojazdem osobie znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 129 ust. 2 pkt 8 lit. a);
- używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, w tym do stwierdzania stanu trzeźwości kierującego (art. 129 ust. 2 pkt 9).

Badanie zawartości alkoholu

Działania polegające na badaniu zawartości alkoholu w organizmie określa art. 129i Prawa o rd. Badanie przeprowadza się przy użyciu urządzeń elektronicznych, dokonujących pomiaru stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu (art. 129i ust. 1). Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli stan osoby podlegającej badaniu uniemożliwia jego przeprowadzenie urządzeniem elektronicznym lub osoba ta odmawia poddania się takiemu badaniu. W takim przypadku, ustalenie zawartości w organizmie alkoholu następuje na podstawie badania krwi (ust. 2). Badanie w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu może być przeprowadzone również w razie braku zgody osoby podlegającej badaniu, o czym należy ją uprzedzić (ust. 3).

[196] Dz. U. poz. 973.

[197] Dz. U. poz. 81.

[198] Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

Warunki oraz sposób przeprowadzania badań, o których mowa w art. 129i ust. 1 i 2 Prawa o rd, określają przepisy wydane na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości (art. 129i ust. 4 Prawa o rd)[199].

Przepis ten upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, aby w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i ministrem właściwym do spraw pracy określili, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób przeprowadzania badań w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, sposób ich dokumentowania oraz weryfikacji, mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawnego przeprowadzenia badań oraz zagwarantowania wiarygodności ich wyników. I tak, rozporządzenie w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie zostało wydane w dniu 28 grudnia 2018 r. i weszło w życie z dniem 31 grudnia 2018 r.[200] *Rozporządzenie to było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie*[201].

Badanie obecności środka działającego podobnie do alkoholu

Działania polegające na badaniu obecności w organizmie środków działających podobnie do alkoholu, określa art. 129j Prawa o rd. Badanie takie przeprowadza się przy użyciu metod niewymagających badania laboratoryjnego (art. 129j ust.1). Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli stan osoby podlegającej badaniu uniemożliwia jego przeprowadzenie metodą niewymagającą badania laboratoryjnego albo osoba ta odmawia poddania się takiemu badaniu. W takim przypadku ustalenie w organizmie obecności środka działającego podobnie do alkoholu następuje na podstawie badania krwi lub moczu (art. 129j ust. 2). Dopuszcza się badanie krwi lub moczu jako następstwo badania przeprowadzonego metodą, o której mowa w ww. ust. 1, albo jeżeli nie ma możliwości wykorzystania tej metody (art. 129j ust. 3). Badanie może być przeprowadzone również w razie braku zgody osoby podlegającej badaniu, o czym należy ją uprzedzić (ust. 4).

Minister Zdrowia określił w drodze rozporządzenia z dnia 16 lipca 2014 r. wykaz środków działających podobnie do alkoholu oraz warunki i sposób przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie[202].

Uprawniony organ kontroli, w toku kontroli ruchu drogowego, może poddać kierującego pojazdem lub inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu (Art. 129ja Prawa o rd.).

W razie uczestniczenia w wypadku drogowym, w którym jest zabity lub ranny, kierujący pojazdem jest poddawany badaniu w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu (art. 129k ust. 1 Prawa o rd). Takiemu badaniu można poddać także inną osobę, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem uczestniczącym w wypadku drogowym, w którym jest zabity

[199] Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.

[200] Dz. U. poz. 2472.

[201] Dz. U. poz. 2153.

[202] Dz. U. poz. 948.

lub ranny (art. 129k ust. 2). Osoby, o których mowa w ust. 1 i 2, mają prawo żądać od organu kontroli ruchu drogowego przeprowadzenia badania krwi lub moczu w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub obecności środka działającego podobnie do alkoholu (art. 129k ust. 4 Prawa o rd).

Na podstawie art. 131 ust. 1 Prawa o rd zostało wydane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego[203]*, obowiązujące od dnia 7 listopada 2019 r. Rozporządzenie określa:*

1) *organizację, szczegółowe warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego;*
3) *szczegółowe warunki wykonywania kontroli ruchu drogowego przez strażników gminnych (miejskich), strażników leśnych, funkcjonariuszy Straży Parku oraz pracowników zarządów dróg;*
4) *szczególne warunki wykonywania kontroli ruchu drogowego pojazdów, o których mowa w art. 73 ust. 3 Prawa o rd, z wyłączeniem pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;*
5) *szczegółowe warunki udzielania upoważnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego;*
6) *wzory dokumentów stosowanych przy wykonywaniu kontroli ruchu drogowego (§ 1).*

Do dnia 7 listopada 2019 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego[204]*.*

Do dnia 4 czerwca 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu[205]*. Z dniem 4 czerwca 2018 r. rozporządzenie utraciło moc na skutek utraty mocy obowiązującej podstawy prawnej, zgodnie z art. 125 pkt 13 i pkt 16 ustawy o kierujących, jednakże zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*[206] *przepisy nin. rozporządzenia stosuje się do dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w art. 130 Prawa o rd*[207]*.*

Zatrzymanie prawa jazdy przez policjanta

Policjant ma obowiązek zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa o rd). Policjant może

[203] Dz. U. poz. 2141, ze zm. Rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającą dyrektywę 2000/30/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014, str. 134 oraz Dz. Urz. UE L 197 z 04.07.2014, str. 87).

[204] Dz. U. z 2008 r. Nr 132, poz. 841, ze zm. Rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdrażało dyrektywę 2014/47/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającą dyrektywę 2000/30/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014).

[205] Dz. U. poz. 488.

[206] Dz. U. poz. 957, ze zm.

[207] Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

zatrzymać prawo jazdy za pokwitowaniem w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów (art. 135 ust 1 pkt 3). W tej sytuacji pokwitowanie zatrzymania prawa jazdy uprawnia do kierowania pojazdem w ciągu 7 dni (art. 135 ust. 4 Prawa o rd).

Zatrzymane prawo jazdy, z wyjątkiem przypadku określonego w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. c – tj. podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy, Policja przekazuje niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni, według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie, prokuratorowi lub staroście (art. 136 ust. 1 Prawa o rd). Jeżeli prawo jazdy zostało wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska i kierujący pojazdem nie ma miejsca zamieszkania na jej terytorium, prawo jazdy przekazuje się niezwłocznie staroście właściwemu ze względu na miejsce naruszenia przepisów Prawa o rd. Starosta niezwłocznie przekazuje zatrzymane prawo jazdy do właściwego organu państwa, w którym zostało ono wydane (art. 136 ust. 3). W razie przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu, prawo jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania. Jeżeli jednak wynik tego badania nie został uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, należy niezwłocznie zwrócić je właścicielowi (art. 136 ust. 4 pkt 2 Prawa o rd).

Postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy

Stosownie do art. 137 ust. 1 Prawa o rd, postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadkach określonych w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2, wydaje w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy:

1) prokurator – w toku postępowania przygotowawczego, a sąd – po przekazaniu sprawy do sądu;
2) w sprawie o wykroczenie – sąd właściwy do rozpoznania sprawy.

O wydaniu postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy zawiadamia się właściwego starostę (art. 137 ust. 2 Prawa o rd). Na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy służy zażalenie (art. 137 ust. 3 ww. ustawy).

Działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego – Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

Na podstawie art. 140b ust. 1 Prawa o rd powstała Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która działa przy ministrze właściwym do spraw transportu jako międzyresortowy organ pomocniczy RM w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. KRBRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140c ust. 1 Prawa o rd).

Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy w m. in. szczególności:

1) proponowanie kierunków polityki państwa,
2) opracowywanie programów poprawy brd w oparciu o propozycje przedstawiane przez właściwych ministrów i ocena ich realizacji (art. 140c ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa o rd).

W skład KRBRD wchodzą:

1) Przewodniczący – minister właściwy do spraw transportu,
2) zastępcy Przewodniczącego:
   a) sekretarz lub podsekretarz stanu w ministerstwie właściwym do spraw wewnętrznych,
   b) sekretarz lub podsekretarz stanu w ministerstwie właściwym do spraw transportu,

3) sekretarz KRBRD wskazany przez ministra właściwego do spraw transportu,
4) członkowie KRBRD wskazani przez: Prezesa RM spośród wojewodów, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, wewnętrznych, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, klimatu, środowiska, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, oświaty i wychowania, transportu, pracy oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Pożarnej, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (art. 140d Prawa o rd).

Pracami KRBRD kieruje jej przewodniczący i reprezentuje ją na zewnątrz. Przewodniczący KRBRD otrzymuje od ministrów i innych organów, których przedstawiciele są jej członkami:
1) sprawozdania i informacje dotyczące realizacji zadań określonych w programach brd,
2) informacje dotyczące stanu brd, w szczególności informacje umożliwiające ustalanie średniego kosztu społeczno-ekonomicznego wypadków, o których mowa w art. 140c ust. 2 pkt 10 Prawa o rd).

Przewodniczący KRBRD składa Radzie Ministrów corocznie, do końca marca, sprawozdanie dotyczące stanu brd oraz działań realizowanych w tym zakresie. Prezes RM składa Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej corocznie, do końca kwietnia, sprawozdanie dotyczące stanu brd oraz działań realizowanych w tym zakresie (art. 140e ust. 3 i 4 Prawa o rd).

KRBRD wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretariatu KRBRD. Sekretariat ten działa jako wewnętrzna jednostka organizacyjna ministra właściwego do spraw transportu. Szczegółową organizację i tryb prac KRBRD określa regulamin przyjęty w drodze uchwały na jej posiedzeniu (art. 140f Prawa o rd).

Art. 140g Prawa o rd stanowi podstawę do powołania Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: WRBRD). Rada ta działa przy marszałku województwa jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach brd.

WRBRD koordynuje i określa kierunki działań administracji publicznej w sprawach brd. Szczegółowe jej zdania określa art. 140h pkt 2 Prawa o rd, a szczegółową jej organizację i tryb pracy określa regulamin, przyjęty przez nią w drodze uchwały (art. 140 pkt 3 Prawa o rd).

Skład WRBRD określa art. 140i Prawa o rd. Przewodniczący WRBRD, którym jest marszałek województwa, kieruje jej pracami i reprezentuje ją na zewnątrz. Przewodniczący otrzymuje od organów, których przedstawiciele są jej członkami:
1) sprawozdania i informacje dotyczące realizacji zadań określonych w programach brd,
2) informacje dotyczące stanu brd.

Przewodniczący WRBRD składa Przewodniczącemu KRBRD corocznie, do końca stycznia, sprawozdanie dotyczące stanu brd na terenie województwa oraz działań realizowanych w tym zakresie (art. 140j Prawa o rd). Obsługę WRBRD zapewnia wyznaczony przez marszałka województwa wojewódzki ośrodek ruchu drogowego (art. 140k Prawa o rd).

Centralna Ewidencja Kierowców

Centralna ewidencja kierowców została utworzona na podstawie art. 100a Prawa o rd. Ewidencję prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji w systemie teleinformatycznym. W rozumieniu Prawa o rd, minister ten jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji (art. 100a ust. 4 Prawa o rd). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[208], do czasu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych, na zasadach określonych w art. 100aa–100aq stosuje się przepisy art. 100a Prawa o rd w brzmieniu dotychczasowym.

Zakres danych gromadzonych w ewidencji określa szczegółowo art. 100aa Prawa o rd.

Szczegółowe zasady przekazywania i wprowadzania danych do ewidencji oraz przekazywania danych pomiędzy ewidencją a rejestrami określa art. 100ac Prawa o rd. I tak, zgodnie z art. 100ac ust. 1 tej ustawy, dane o których mowa w art. 100aa ust. 2–7a[209], przekazują do ewidencji:

1) organ właściwy w sprawach wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdami – w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 1–5, pkt 7, 9 i 10, pkt 20 oraz ust. 5 pkt 1–5, pkt 13, 14, 16 i 17, pkt 19;
2) sąd, niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia – w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 11 i 13 oraz ust. 5 pkt 18;
3) odpowiednio do swoich kompetencji: organy kontroli ruchu drogowego, prokurator, sąd lub organ orzekający w sprawach o naruszenia w postępowaniu dyscyplinarnym – w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 12;
4) odpowiednio do swoich kompetencji: organy kontroli ruchu drogowego, prokurator lub sąd – w zakresie danych, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 10;
5) starosta – w zakresie danych, o których mowa w:
   a) art. 100aa ust. 4 pkt 19 i 21,
6) marszałek województwa – w zakresie danych, o których mowa w:
   a) art. 100aa ust. 6 w stosunku do osób, o których mowa w art. 100aa ust. 1 pkt 7,
   b) art. 100aa ust. 7 w stosunku do podmiotów, o których mowa w art. 100aa ust. 1 pkt 12;
8) Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego – w zakresie usunięcia z Krajowego Rejestru Karnego danych o zakazie prowadzenia pojazdów, o którym mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 11 i ust. 5 pkt 18.

Przepis art. 100ac ust. 2 stanowi, że dane, o których mowa w art. 100aa ust. 2 oraz ust. 7a pkt 4, są uzupełniane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję. Natomiast zgodnie z ust. 2a tego

[208] Dz. U z 2018 poz. 957, ze zm.

[209] Wyszczególniono jedynie te dane, które mają bezpośredni bądź pośredni związek z przedmiotem niniejszej kontroli, tj. uczestnictwem w ruchu drogowym osób będących pod wpływem środków niedozwolonych i eliminacją tych osób z ruchu drogowego.

artykułu, dane, o których mowa w art. 100aa ust. 4 pkt 7, 9–12 i 19–22, ust. 5 pkt 13, 14, 16 i 18–19, ust. 6 pkt 5 oraz ust. 7 pkt 4 i 5, mogą zawierać dodatkowo dane uzupełniane automatycznie przez system teleinformatyczny obsługujący ewidencję.

Stosownie do art. 100ac ust. 3 Prawa o rd, podmioty wymienione w ust. 1, wprowadzają dane do ewidencji w czasie wykonania czynności skutkującej koniecznością przekazania danych do ewidencji, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego ewidencję lub za pomocą systemów teleinformatycznych obsługujących zadania realizowane przez te podmioty. Dane gromadzone w ewidencji są do niej przekazywane z rejestrów PESEL, REGON, TERYT, centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji posiadaczy kart parkingowych, o ile są gromadzone w tych rejestrach (art. 100ac ust. 4 Prawa o rd).

Zgodnie z art. 100ae Prawa o rd, w przypadku braku możliwości wprowadzenia danych do ewidencji, spowodowanego przyczynami niezależnymi od podmiotu, wprowadzenia danych dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia, w którym powstał obowiązek ich wprowadzenia.

Przepis art. 100ac ust. 5 stanowi, że minister właściwy do spraw informatyzacji może określić, w drodze rozporządzenia, tryb i terminy przekazywania danych pomiędzy ewidencją a rejestrami PESEL, REGON i TERYT, centralną ewidencją pojazdów i centralną ewidencją posiadaczy kart parkingowych, uwzględniając potrzebę zapewnienia płynności przepływu danych pomiędzy ewidencją a innymi rejestrami i ewidencjami, poprawności i aktualności gromadzonych danych oraz konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych. Takie rozporządzenie nie zostało jeszcze wydane.

Centralna Ewidencja Kierowców – uregulowania szczegółowe

Do dnia 4 czerwca 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców[210], które określało m.in:

1) *sposób prowadzenia centralnej ewidencji kierowców,*
2) *warunki i sposób współdziałania podmiotów, które przekazują dane do ewidencji,*
3) *rodzaj danych zgromadzonych w ewidencji, które mogą być udostępnione podmiotom, o których mowa w art. 100c ust. 1–3 Prawa o rd.*

Rozporządzenie to zostało uchylone na podstawie art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[211].

W dniu 4 czerwca 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców[212], które określa szczegółowy katalog danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców.

[210] Dz. U. Nr 92, poz. 1028. r., ze zm.

[211] Dz. U. poz. 1273, ze zm.

[212] Dz. U. poz. 427, ze zm.

Zakres danych, do których zapewnia się dostęp podmiotom obowiązanym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców określa rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych podmiotom obowiązanym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców[213], które obowiązuje od dnia 4 czerwca 2018 r.

Wzór wniosku o udostępnienie albo przekazanie danych z centralnej ewidencji kierowców, o którym mowa w art. 100ah ust. 4, art. 100ak ust. 2, art. 100al ust. 2 i art. 100am ust. 2 Prawa o rd, określa załącznik do rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o udostępnienie albo przekazanie danych z centralnej ewidencji kierowców[214] (obowiązującego od dnia 4 czerwca 2018 r.).

Warunki, sposób i tryb wyjaśniania niezgodności danych przez podmioty, które te dane przekazują, a także terminy, zakres, sposób, tryb i warunki przekazywania poprawnych danych do centralnej ewidencji kierowców, unormowane jest rozporządzeniem Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie wyjaśniania niezgodności w danych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców[215], które obowiązuje od dnia 4 czerwca 2018 r.

Rodzaj i zakres danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców na podstawie art. 100ah i art. 100ak–100am Prawa o rd, reguluje rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców[216].

Realizując upoważnienie ustawowe określone w art. 105 ust. 2a ustawy o kierujących Minister Cyfryzacji wydał w dniu 27 czerwca 2016 r. rozporządzenie w sprawie przekazywania staroście informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnianych przez kierowców[217]. Rozporządzenie określa warunki i tryb przekazywania staroście informacji, o których mowa w art. 92 ust. 2, art. 99 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz w art. 103 ust. 2 ustawy o kierujących.

Ewidencja informatyczna CEK z założenia powinna zawierać bardzo szeroką gamę danych i informacji o kierujących, które powinny służyć w procesie wydawania uprawnień oraz późniejszym sprawowaniu nadzoru nad osobami, które uzyskały te uprawnienia.

Zakres umieszczanych w CEK danych i informacji określa Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców[218], wydane na podstawie art. 100aa ustawy o kierujących. Zakres udostępnianych informacji z CEK i podmioty uprawnione do korzystania z zasobów informatycznych CEK określają przepisy:

[213] Dz. U. poz. 412, ze zm.

[214] Dz. U. poz. 2133.

[215] Dz. U. poz. 426, ze zm.

[216] Dz. U. poz. 1114, ze zm.

[217] Dz. U. poz. 994, ze zm.

[218] Dz. U. poz. 427, ze zm. (obowiązujący od dnia 4 czerwca 2018 r.).

– Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych podmiotom obowiązanym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców[219], wydanego na podstawie art. 100ad ust. 4 ww. ustawy.
– Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców[220], wydanego na podstawie art. 100an ust. 2 ww. ustawy.

Analiza powołanych wyżej przepisów o CEK (rozdział IV prawa o rd), odnoszących się do problematyki kierowania pod wpływem substancji zabronionych wykazuje, że w CEK gromadzone są dane, określone w art. 100aa Prawa o rd, dotyczące:
– osób, którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 100aa ust. 1 pkt 1) i osób, nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono zakaz prowadzania pojazdów (pkt 3) oraz, w odniesieniu do tych osób o: skierowaniu ich na kurs reedukacyjny – w tym w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (art. 100aa ust. 4 pkt 9), zastosowaniu wobec nich zakazu prowadzenia pojazdów (pkt 11), kierowaniu przez nich pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu lub środka działającego podobnie do alkoholu (pkt 13), orzeczeniu wobec tych osób istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami (pkt 20 i 22);
– osób ubiegających się uzyskanie uprawnień (art. 100aa ust. 1 pkt 4), w tym o: orzeczeniach stwierdzających istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych i przeciwskazań psychologicznych do kierowania pojazdami (art. 100aa ust. 5 pkt 16); wskazaniu, czy wniosek dotyczy wydania prawa jazdy, przywrócenia cofniętego uprawnienia do prowadzania pojazdów, wymiany wydanego za granicą prawa jazdy nieokreślonego w konwencjach o ruchu drogowym, zwrotu zatrzymanego prawa jazdy oraz skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji (pkt 17); obowiązującym zakazie prowadzenia pojazdu (pkt 18) oraz o obowiązującej decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy (pkt 19).

W Rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców, określono szczegółowo dane odnoszące się do osób: posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami; którym cofnięto te uprawnienia; nieposiadających uprawnień, które kierując pojazdem popełniły naruszenie oraz w stosunku do których orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, w tym dane o:
– uprawnieniach (m.in. datę i przyczynę cofnięcia oraz datę przywrócenia uprawnienia; datę rozpoczęcia i zakończenia zawieszenia uprawnienia i nazwę organu dokonującego odnotowania uzyskania, cofnięcia lub przywrócenia uprawnienia);

[219] Dz. U. poz. 412, ze zm. (obowiązujący od dnia 4 czerwca 2018 r.).

[220] Dz. U. poz. 1114, ze zm. (obowiązujący od dnia 4 czerwca 2018 r.).

- dokumentach stwierdzających uprawnienia (m.in. datę i przyczynę zatrzymania dokumentu, datę i przyczynę wydania decyzji lub postanowienia o zatrzymaniu dokumentu, datę końca okresu zatrzymania dokumentu, okres zatrzymania dokumentu – w przypadku wydania decyzji o zatrzymaniu dokumentu na z góry określony czas);
- zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (m.in. datę i okres, na jaki został orzeczony zakaz, datę ustanowienia i uchylenia wykonania zakazu z blokadą alkoholową oraz nazwę organu, który wydał orzeczenie; datę zakończenia wykonywania zakazu w związku z orzeczeniem o uznaniu zakazu za wykonany i nazwę sądu, który wydał orzeczenie, nazwę organu orzekającego zakaz oraz sygnaturę akt sprawy, w ramach której orzeczono zakaz, datę wydania orzeczenia oraz datę uprawomocnienia się orzeczenia);
- wykroczeniach lub przestępstwach stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego i przypisanych im punktach (m.in. informację o kierowaniu pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu);
- orzeczeniach dotyczących przeciwwskazań do kierowania (m.in. przyczynę wydania skierowania na badania lekarskie, nazwę organu wydającego skierowanie, numer i datę wydania orzeczenia lekarskiego o braku lub istnieniu przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz datę wydania i datę skierowania na badania psychologiczne, przyczynę skierowania na badania psychologiczne, nazwę organu wydającego to skierowanie, datę ważności orzeczenia psychologicznego o braku lub istnieniu przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem);
- skierowaniu na kurs reedukacyjny (datę wydania i doręczenia skierowania, przyczynę wydania skierowania, rodzaj kursu reedukacyjnego).

Starostowie, zgodnie z art. 100ac ust. 1 pkt 8 Prawa o rd, obwiązani są do przekazywania do CEK m.in. danych określonych w powołanym wyżej art. 100aa ust. 4 pkt 19 (dane o psychologu, który wykonywał badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu oraz o lekarzu, który przeprowadzał badania lekarskie w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem) i w art. 100aa ust. 4 pkt 21 (dane o orzeczeniach stwierdzających brak lub istnienie przeciwwskazań psychologicznych do prowadzenia pojazdu).

Zgodnie z art. 100ac ust. 1 pkt 1 Prawa o rd starostowie, jako organ właściwy w sprawach wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdami, obowiązani są również do przekazywania do CEK m.in.:

- w odniesieniu do osób, które posiadały lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, osób które nie posiadały uprawnień, a które kierując pojazdem popełniły naruszenie przepisów oraz osób nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów – informacji o uprawnieniach, o skierowaniach na kurs reedukacyjny i dokumentach stwierdzających uprawnienia (tj. informacji określonych w art. 100aa ust. 4 pkt 7 i 9); informacji o orzeczeniach stwierdzających istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami (tj. informacji określonych w art. 100aa ust. 4 pkt 20 Prawa o rd);

– w odniesieniu do osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień – informacji o posiadanych uprawnieniach, dokumentach stwierdzających uprawnienia oraz orzeczeń stwierdzających istnienie lub brak przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do kierowania pojazdem (art. 100aa ust. 5 pkt 13, 14 i 16); informacji o obowiązywaniu decyzji o cofnięciu uprawnienia do prowadzenia pojazdami lub zatrzymania prawa jazdy (art. 100aa ust. 5 pkt 10 Prawa o rd).

Policja w ruchu drogowym

Na podstawie art. 14 ust. 5b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[221] w celu wykonywania zadań w zakresie kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129 Prawa o rd, Policja może prowadzić wyszukiwania informacji za pośrednictwem Krajowego Punktu Kontaktowego, na zasadach określonych w art. 80k–80r tej ustawy. Policjant wykonujący czynności związane z czuwaniem nad bezpieczeństwem ruchu drogowego powinien mieć odpowiednie przygotowanie zawodowe, a w tym celu organizowane są szkolenia.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 34 ust. 4 pkt 2 ustawy o Policji wydał rozporządzenie z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji[222]. Rozporządzenie to określało szczegółowe warunki odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji, uwzględniając rodzaje, formy, warunki i tryb ich odbywania, a także organizację i sposób prowadzenia szkoleń i doskonalenia zawodowego oraz nadzór nad ich realizacją.

Działy administracji rządowej

Minister właściwy do spraw transportu

Ministrem właściwym do spraw transportu jest Minister Infrastruktury. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury[223] kieruje on działem transport, obejmującym – stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[224], obejmuje m.in. sprawy: ruchu drogowego, przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz komunikacji publicznej.

Zgodnie z art. 34 ust.1 ww. ustawy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki RM w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia RM - na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę RM i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

[221] Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.

[222] Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.

[223] Dz. U. z 2019 r. poz. 2257, ze zm.

[224] Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

Rada Ministrów

Ustawa o Radzie Ministrów

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[225] określa w art. 34 ust. 1 i 2 kompetencje kierownicze, nadzorcze i kontrolne ministra wobec jednostek przez niego nadzorowanych. Przy ministrze może działać komitet doradczy powołany przez RM, która określa jego zakres działania (art. 34 ust. 3). Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez RM zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Wytyczne i polecenia wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie. Przepisów tych nie stosuje się do organów, urzędów i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 34a).

Regulamin pracy Rady Ministrów

Regulamin pracy Rady Ministrów wprowadzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 190 z dnia 29 października 2013 r.[226]
Minister właściwy ds. transportu, jako członek RM, jest uprawniony do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego, stosownie do zakresu swojej właściwości – organ wnioskujący (§ 20 ust. 1 pkt 1). Minister może upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego (§ 20 ust. 2).

Stosownie do § 21 regulaminu pracy postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje:
1) opracowanie projektu;
2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet RM;
5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
5a) potwierdzenie projektu przez Stały Komitet RM – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia[227];
6) rozpatrzenie projektu przez RM.

W toku postępowania z projektem dokumentu rządowego organ wnioskujący aktualizuje informacje i dane, których przedstawienie jest wymagane zgodnie z niniejszą uchwałą w uzasadnieniu projektu lub innych dokumentach (§ 22).

[225] Dz. U. z 2021 r. poz. 178.

[226] M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.

[227] Przepis dodany § 1 pkt 2 Uchwały Nr 10 z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz.137). Obowiązuje od dnia 5 lutego 2019 r.

Zgodnie z § 24 ust. 1, organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z:

1) obowiązujących przepisów;
2) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
3) przyjętych strategii lub programów;
4) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Stosownie do wymogów określonych w § 25 Regulaminu, organ wnioskujący składa wniosek o wprowadzenie m.in. projektu strategii, programu lub innego dokumentu rządowego dotyczącego planowanych działań RM do wykazu jej prac programowych. Opracowanie projektu strategii, programu lub innego dokumentu rządowego następuje po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac programowych RM przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu.

Szczegółowe przepisy dotyczące postępowania z projektami dokumentów rządowych, ustaw i rozporządzeń określone są w Dziale III i IV – przepisy szczególne regulaminu.

Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[228].

Obowiązki organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego określa art. 1 tej ustawy. Wynika z niego, że organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

Sposoby realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi określa art. 2 ww. ustawy. I tak, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w tym m.in. poprzez :

1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu;
2) działalność wychowawczą i informacyjną;
3) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;
4) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie.

Zadania te są realizowane zgodnie z Narodowym Programem Zdrowia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (art. 2 ust. 2)[229].

[228] Dz. U. z 2019 r. poz. 2777, ze zm.

[229] Dz. U. z 2021 r. poz. 183, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

W obowiązującym stanie prawnym, brak jest podstawy prawnej do przeprowadzenia przez pracodawcę badań profilaktycznych pracowników na obecność alkoholu w ich organizmie. Urząd Ochrony Danych Osobowych[230] stanął na stanowisku, że dane dotyczące zawartości alkoholu w organizmie pracownika są danymi o stanie zdrowia, a więc danymi wrażliwymi, które zgodnie z art. 22^{1b} Kodeksu pracy pracodawca może przetwarzać, gdy pracownik bądź kandydat do pracy wyrazi na to zgodę i z własnej inicjatywy przekaże takie dane. Przepis ten nie uprawnia jednak do badania pracowników alkomatem przez pracodawcę. Okoliczności i zasady, na jakich można przeprowadzić badanie trzeźwości pracownika określa art. 17 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, który uprawnienie do takiego badania przyznaje jedynie organowi powołanemu do ochrony porządku publicznego.

[230] https://uodo.gov.pl/pl/138/1076

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).
2. Ustawa dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178).
3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2021 r. poz. 53, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 183, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).
13. Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1026).
14. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492 – rozporządzenie wygasło z dniem 31 grudnia 2020 r. zgodnie z jego tytułem).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 702, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody (Dz. U. poz. 973).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 lipca 2016 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych i wymogów technicznych blokady alkoholowej oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej (Dz. U. poz. 1072).

19. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz. U. z 2020 r. poz. 2213).
20. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. poz. 937, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2012 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu (Dz. U. z 2019 r. poz. 140, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie (Dz. U. poz. 948).
23. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2015 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. poz. 2153 – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2018 r.).
24. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. poz. 2472).
25. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. poz. 2141, ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. poz. 488).
27. Z dniem 4 czerwca 2018 r. niniejsze rozporządzenie utraciło moc na skutek utraty mocy obowiązującej podstawy prawnej, zgodnie z art. 125 pkt 13 i pkt 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U.2017.978), jednakże zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 957) przepisy nin. rozporządzenia stosuje się do dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w art. 130 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990).
28. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126 poz. 877, ze zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. poz. 462).

30. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. Nr 92 poz. 1028, ze zm.).
31. Z dniem 4 czerwca 2018 r. rozporządzenie utraciło moc prawną na podstawie art. 1 pkt 18 ustawy z dnia z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2015 r. poz. 1273).
32. W dniu 4 września 2020 r. Minister Cyfryzacji wydał Komunikat (Dz. U. z 2020 r. poz. 1533) w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie. Na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1517) Minister ogłosił, że termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie ustanawia się na dzień 5 grudnia 2020 r.
33. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych podmiotom obowiązanym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 412, ze zm.).
34. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 427, ze zm.).
35. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie przekazywania staroście informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnianych przez kierowców (Dz. U. poz. 994, ze zm.).
36. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 1114, ze zm.).
37. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o udostępnienie albo przekazanie danych z centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 2133).
38. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz.1006, ze zm.).
39. Zarządzenie Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach (Dz. Urz. KGP poz. 64, ze zm.).
40. Zarządzenie Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP poz. 8, ze zm.).

41. Zarządzenie Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85, ze zm.).
42. Decyzja Nr 300 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 września 2018 r. w sprawie programu nauczania na kursie specjalistycznym w zakresie ruchu drogowego – część szczególna (Dz. Urz. KGP poz. 99, ze zm.).
43. Decyzja Nr 472 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie programu kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna (Dz. Urz. KGP poz. 95, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Minister Infrastruktury
12. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
13. Komendant Główny Policji

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 04 sierpnia 2021 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.7.2020

Szanowny Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną Informacją o wynikach kontroli pn. "*Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających*", stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Odnośnie do wniosku dotyczącego *nadzoru nad badaniami lekarskimi i psychologicznymi* należy nadmienić, że jego realizacja wymaga dokonania zmiany ustawowej. Rozwiązanie można uwzględnić w projekcie ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, która aktualnie będzie zgłaszana do wykazu.

W przypadku wniosku dotyczącego *rozszerzenia zakresu danych określonych w Załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2018 r., w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody,* którą przekazują Wojewodowie do Ministerstwa Infrastruktury między innymi w zakresie cofnięć prawa jazdy, realizacja będzie wymagała zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury w tym zakresie.

Ponadto, w ocenie Ministerstwa Infrastruktury, trudno uznać za zasadną tezę, zawartą na stronie 6 dokumentu wskazującą, że w 2020 r. w Polsce spożywanie alkoholu było drugą przyczyną zdarzeń drogowych, po niedostosowaniu prędkości do warunków panujących na drodze.

Zgodnie z raportem Komendy Głównej Policji w 2020 r. najczęściej do zdarzeń drogowych dochodziło z powodu niedostosowania prędkości jazdy do warunków ruchu na drodze (w 23,4% zdarzeń), wypadki z udziałem pieszych stanowiły 22,2% zdarzeń, spowodowane przez młodych kierowców – 16%, z udziałem rowerzystów – 16%, a z udziałem nietrzeźwych 10,8%. W 2020 roku użytkownicy dróg (kierujący, piesi, pasażerowie) będący pod działaniem alkoholu uczestniczyli w 2540 wypadkach drogowych (10,8% ogółu wypadków), śmierć w nich poniosło 327 osób (13,1% ogółu zabitych), a 2 723 osoby odniosły obrażenia (10,3% ogółu rannych). W porównaniu z rokiem 2019 jest to mniej wypadków o 177 (-6,5%), mniej osób rannych o 358 (-11,6%), jednak o 1 więcej osób zabitych (+0,3%).

Dane pozyskane z Komendy Głównej Policji zostały wykorzystane przy opracowaniu sprawozdania pt. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2020 r.", stanowiącego

załącznik do Uchwały nr 1 Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie jego przyjęcia.

Wobec powyższego wnoszę więc o sprostowanie w tym zakresie.

Jednocześnie odnosząc się szczegółowo do wskazanej w treści przedmiotowej Informacji potrzeby podjęcia przez Ministra Infrastruktury jako Przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego działań zmierzających do:

1) *ujednolicenia zakresu danych w rocznych sprawozdaniach tego organu odnoszących się do Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i działań podejmowanych w tym zakresie, w taki sposób by możliwe było ich porównanie i analiza trendów w kolejnych latach.*

2) *prowadzenia edukacji publicznej na temat wpływu alkoholu na organizm i ryzyka wystąpienia szkód na skutek kierowania pojazdami pod jego wpływem w celu podniesienia świadomości prawnej obywateli,*

przedstawiam poniższe stanowisko :

Ad 1.

Sporządzane corocznie raporty pt. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2020 r.", które zgodnie z art. 140e ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2021 r. poz. 450, z późn. zm.) przedkładane są Radzie Ministrów, już od kilku lat zawierają systemowo ujednolicone dane przedstawiane w sposób powtarzalny, aby możliwe było ich porównanie i dokonanie analizy trendów w kolejnych latach. W kolejnych sprawozdaniach zawarte są m.in. wykresy umożliwiające takie porównanie oraz opisowe analizy trendów. W toku procedur rozpatrywania ich przez komisje Sejmu i Senatu RP wielokrotnie podkreślana była przejrzystość przedkładanych sprawozdań umożliwiająca sprawne procedowanie dokumentów, zatem w naszej ocenie wniosek NIK w tym zakresie jest niedostatecznie uzasadniony.

Ad 2.

Sekretariat Krajowej Rady jako jednostka wykonująca zadania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zgodnie z art. 140f ust. 1 przywołanej ustawy, realizuje m.in. szereg zadań z zakresu edukacji publicznej w celu podniesienia świadomości prawnej obywateli głównie z wykorzystaniem środków masowego przekazu do prowadzenia kampanii społecznych, w tym także zadań edukacyjnych dotyczących problematyki wpływu alkoholu na organizm i ryzyka wystąpienia szkód na skutek kierowania pojazdami pod jego wpływem. Należy jednak wskazać, że działania tego typu wymagają znacznych środków finansowych, zatem realizowane są w miarę dostępnego corocznie budżetu na ten cel. W każdym przypadku w pierwszej kolejności realizowane są jednak zadania edukacyjne w zakresie zidentyfikowanych w danym okresie głównych przyczyn zdarzeń drogowych, wskazanych m.in. w corocznych sprawozdaniach jak wyżej oraz zachowań na drodze (np. kampania dotycząca zachowań na drodze w relacji kierujący motocyklem – kierujący innym pojazdem, kampania dotycząca przypadków agresji na drodze, itp.) oraz w zakresie edukacji w związku z wprowadzanymi istotnymi zmianami zasad ruchu drogowego. Aktualnie działania edukacyjne prowadzone głównie w zakresie propagowania nowych zasad ruchu drogowego obowiązujących od 1 czerwca br. w relacjach pieszy – kierujący pojazdem.

ZAŁĄCZNIKI

Kolejne duże kampanie społeczne dot. problematyki alkoholowej zostaną zaplanowane do realizacji w miarę dostępnych środków finansowych.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Rafał Weber

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli pn. *Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie DK-3.0810.7.2020 z dnia 4 sierpnia 2021 r.

Dziękuję Panu Ministrowi za przedstawienie w swoim stanowisku informacji o sposobie realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli dotyczących nadzoru nad badaniami lekarskimi i psychologicznymi oraz rozszerzenia zakresu danych ujmowanych w rocznych sprawozdaniach wojewodów.

Przyjmuję również do wiadomości informację dotyczącą konieczności zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody. Wdrożenie rozwiązań prawnych dotyczących rozszerzenia wskazanego we wniosku NIK zakresu danych umożliwi prowadzenie przekrojowych analiz dotyczących przyczyn zatrzymania i cofania uprawień do kierowania pojazdami, co w konsekwencji pozwoli na ocenę efektywności stosowanych rozwiązań i działań podejmowanych m.in. w celu eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających.

Nie mogę natomiast zgodzić się z prezentowanym przez Pana Ministra stanowiskiem dotyczącym wnioskowanej przez NIK potrzeby podjęcia działań zmierzających do prowadzenia edukacji publicznej mającej na celu podniesienie świadomości prawnej obywateli związanej ze skutkami kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych środków. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że pomimo wzrostu zdarzeń powodowanych przez kierujących znajdujących się pod wpływem środków niedozwolonych, nie prowadzono odpowiednich akcji/kampanii społecznych oraz działań edukacyjnych. Uzasadnianie braku tych działań ich wysokimi kosztami jest nietrafne, bowiem koszty te są niewspółmierne do corocznych kosztów społecznych zdarzeń drogowych, szacowanych na poziomie ok. 57 mld złotych.

Wniosek w sprawie ujednolicenia zakresu danych w rocznych raportach dotyczących *Stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i działań podejmowanych w tym zakresie*, w taki sposób by możliwe było ich porównanie i analiza trendów w kolejnych latach wynika z ustaleń kontroli, szczegółowo opisanych w części *stwierdzone nieprawidłowości* (na stronie 13 i 14) wystąpienia pokontrolnego, do którego Pan Minister nie zgłosił zastrzeżeń. *Raporty te, z uwagi na niejednolitość wykazywanych w nich danych, nie stanowiły dotychczas narzędzia do całościowej analizy zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu.* Ponadto *nie wskazywano w nich rekomendacji działań na kolejne lata w odniesieniu do kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.* Wniosek ten jest w pełni zasadny i wynika z przeprowadzonych analiz zebranego materiału dowodowego.

W *Informacji o wynikach kontroli* wskazano, że spożywanie alkoholu jest kolejną istotną, po niedostosowaniu prędkości do warunków panujących na drodze, przyczyną **zdarzeń drogowych**. Natomiast w swoim stanowisku Pan Minister przedstawił dane dotyczące **wypadków drogowych**, które zawarte zostały w raporcie Komendy Głównej Policji „*Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku". Według tego raportu* do Policji w 2020 r. zgłoszono 23.540 wypadków, w tym 20.999 powstałych z winy kierujących pojazdami. W stanowisku Pan Minister nie wskazał danych o przyczynach zgłoszonych do Policji 382.046 kolizji drogowych, do których również dochodzi m.in. z winy kierujących po spożyciu alkoholu i które wraz z wypadkami drogowymi, wchodzą w skład zdarzeń drogowych.

Przedstawiając powyższą opinię wyrażam przekonanie, że wykorzystanie przez wskazane organy administracji publicznej wniosków zawartych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do ograniczenia liczby kierujących pojazdami pod wpływem środków niedozwolonych, poprawiając tym samym bezpieczeństwo na polskich drogach.

W.Z.

Elektronicznie podpisany przez
Małgorzata Anna Motylow
Data: 2021.08.20 07:59:38 +02'00'