

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Komunikacji i Systemów Transportowych

DTL-41000/2001

Nr ewid.:192/2001/P/01/122/KKT

INFORMACJA

***o wynikach kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania
kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy***

Spis treści

str.

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli	1
1.1. Temat i numer kontroli	1
1.2. Cel kontroli	1
1.3. Tematyka kontroli	1
1.4. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli	1
1.5. Wykorzystanie wyników innych kontroli	1
2. Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli	2
3. Uwagi i wnioski	5

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego	7
1.1. Ogólne warunki uzyskania prawa jazdy	7
1.2. Zasady wydawania prawa jazdy	8
1.3. Szkolenie osób ubiegających się o prawo jazdy	9
1.4. Egzaminowanie kandydatów na kierowców	11
1.5. Zmiany w przepisach o szkoleniu i egzaminowaniu kierowców	12
1.6. Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego	13
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	14
3. Ważniejsze ustalenia kontroli	15
3.1. Szkolenie w ośrodkach nauki jazdy	15
3.2. Przygotowanie ośrodków nauki jazdy do szkolenia kierowców	15
3.3. Nadzór nad ośrodkami nauki jazdy	17
3.4. Ewidencja instruktorów nauki jazdy	19
3.5. Egzaminowanie kandydatów na kierowców	19
3.6. Zatrudnianie i kwalifikacje egzaminatorów	23
3.7. Potencjalne obszary korupcji	27
3.8. Nadzór wojewodów nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców	30
3.9. Ewidencja egzaminatorów	32
3.10. Wydawanie praw jazdy	34
3.11. Ewidencja kierowców	36

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Zasięganie informacji w jednostkach innych niż kontrolowane	37
2. Podpisanie protokołu kontroli	37
3. Postępowanie pokontrolne	37
4. Realizacja wniosków pokontrolnych	39

Załączniki:

Nr 1 – wykaz skontrolowanych jednostek

Nr 2 – wyniki badań ankietowych

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

1.1. Temat i numer kontroli

Prawidłowość szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy.

Numer kontroli: **P/01/122**

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny przebiegu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy, z uwzględnieniem funkcjonowania nadzoru nad szkoleniem i egzaminowaniem ze strony uprawnionych organów administracji rządowej i samorządowej. Ponadto celem tym było zidentyfikowanie obszarów korupcji, związanych z przyznawaniem uprawnień do kierowania pojazdami.

Kontrola przeprowadzona została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.¹

1.3. Tematyka kontroli

Podstawowa tematyka kontroli dotyczyła: szkolenia kandydatów na kierowców w ośrodkach nauki jazdy oraz wykonywania nadzoru nad tymi ośrodkami, przeprowadzania egzaminów państwowych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, ich wyposażenia technicznego i kwalifikacji egzaminatorów oraz zidentyfikowania obszarów korupcji w działalności tych ośrodków, wykonywania przez wojewodów nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów na prawo jazdy, wydawania w starostwach uprawnień do kierowania pojazdami.

1.4. Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli

Kontrolą objęto: 10 urzędów wojewódzkich, 21 starostw i urzędów miast na prawach powiatu oraz 20 wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik Nr 1 do informacji.

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 26 lutego do 19 czerwca 2001 r. Uczestniczył w niej Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Opolu, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

Badaniami objęto okres lat 1999 (II półrocze) – 2001.

¹ Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli: art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (j. t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937), zwanej dalej w skrócie „ustawą o NIK” – w odniesieniu do urzędów wojewódzkich oraz art. 2 ust. 2 – starostw i wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Urzędy wojewódzkie kontrolowano pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, starostwa i wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego – legalności, gospodarności i rzetelności (por. art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o NIK).

1.5. Wykorzystanie wyników innych kontroli

W Informacji wykorzystano ustalenia kontroli w 44 ośrodków nauki jazdy, przeprowadzonych przez starostów na przełomie I i II kwartału 2001 r., tj. w czasie wykonywania czynności kontrolnych przez kontrolerów NIK.

2. Ocena kontrolowanej działalności i synteza ustaleń kontroli

2.1. Szkolenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców w aktualnym jego kształcie organizacyjnym nie przygotowuje ich do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Wśród sprawców wypadków drogowych w 1999 r. 35% stanowiły osoby o krótkim stażu w kierowaniu pojazdami - w wieku od 18 do 24 lat. Zjawisko to ma stałą tendencję wzrostową, ponieważ w 1994 r. kierowcy z tej grupy wiekowej spowodowali 25% wypadków. Wśród przyczyn wypadków 78,3% miało związek z niewystarczającymi umiejętnościami kierowców (*szczególty str. 15*).

2.2. W procesie przygotowania kierowców najsłabszym ogniwem były ośrodki szkolenia. Nie dysponowały one często bazą materialną adekwatną do charakteru prowadzonej działalności, w tym pojazdami szkoleniowymi, pomieszczeniami dydaktycznymi i placami manewrowymi. Tego rodzaju sytuację, mającą niekorzystny wpływ na skuteczność szkolenia, ujawniono w 32 spośród 44 skontrolowanych ośrodków (*szczególty str. 16*).

Niewłaściwy był poziom szkolenia. Główną przyczyną tego stanu było niewywiązywanie się przez ośrodki nauki jazdy z ciężących na nich obowiązków. Ujawniono wydawanie przez instruktorów zaświadczeń o ukończeniu kursu kandydatom, którzy nie odbyli zajęć w pełnym wymiarze czasu i zakresie tematycznym. Dopuszczano również kursantów do udziału w części praktycznej szkolenia, przed ukończeniem części teoretycznej z zakresu techniki prowadzenia pojazdu i znajomości przepisów ruchu drogowego. W szkoleniu uczestniczyły też osoby, które nie złożyły przed rozpoczęciem kursu wymaganych dokumentów, w tym orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami. Ujawniono także przypadki prowadzenia szkoleń bez wymaganych prawem zezwoleń. O słabym przygotowaniu kandydatów świadczyły wyniki państwowych egzaminów na prawo jazdy - w badanym okresie w pierwszym terminie egzamin zdało zaledwie 32,7% kursantów (*szczególty str. 15-16*).

2.3. Obok nierzetelnej pracy ośrodków nauki jazdy, niezadowalający poziom przygotowania kandydatów na kierowców miał związek z powszechnie stwierdzanym niewykonywaniem przez starostów skutecznego nadzoru nad działalnością ośrodków. W 15 starostwach spośród 21 skontrolowanych kontrola działalności szkoleniowej nie była w ogóle przeprowadzana. Nie sprawdzano także, przy udzielaniu zezwoleń, prawdziwości danych zamieszczonych we wnioskach o uruchomienie ośrodków. Spośród 453 wydanych zezwoleń aż 35% wydano z naruszeniem przepisów prawa. Zezwolenia te wydawano, mimo nieposiadania przez wnioskodawcę pojazdu do szkolenia na deklarowaną kategorię prawa jazdy, niedysponowania pomieszczeniami dydaktycznymi i placami manewrowymi o wymaganych wymiarach i wyposażeniu itp. (*szczególty str. 17-19*).

2.4. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, które są uprawnione do przeprowadzania państwowych egzaminów na prawo jazdy, dysponowały - generalnie rzecz biorąc - niezbędnymi, technicznymi warunkami do egzaminowania kandydatów. Niewłaściwe przygotowanie placów manewrowych oraz brak pojazdów do egzaminowania na określone kategorie prawa jazdy ujawniono bowiem w 3 ośrodkach. Nieprawidłową działalność ośrodków, związaną z egzaminowaniem, stwierdzono natomiast w 17 spośród 20 skontrolowanych jednostek. Do najpoważniejszych z nich zaliczyć należy: nierzetelne sprawdzanie testów (niedostrzeżenie lub przeoczenie błędów), w wyniku czego w 2 ośrodkach zaliczono egzamin teoretyczny 15 osobom, które przekroczyły dopuszczalny limit błędów, jak również nieprawidłowe dokumentowanie przebiegu egzaminu (w co trzecim ośrodku). Pozostałe uchybienia polegały na: niesprawdzeniu tożsamości osób przystępujących do egzaminu, nieprawidłowym lub pobieżnym omawianiu zasad egzaminowania i kryteriów oceny, nieinformowaniu egzaminowanych o istniejącej możliwości korekty błędów popełnionych na placu manewrowym, dopuszczaniu do kontynuowania egzaminu przez osoby, które przy wykonywaniu manewrów popełniły więcej niż 2 błędy (*szczegóły str. 19-22*).

Stosunkowo niewielka liczba zarejestrowanych skarg na egzaminatorów (259), skierowanych do dyrektorów skontrolowanych ośrodków, może świadczyć o braku zaufania w skuteczność ich działania. Wspomniane skargi dotyczyły głównie niewłaściwej oceny czynności wykonywanych podczas egzaminu praktycznego na placu manewrowym lub jazdy w ruchu miejskim, jak również niewłaściwego (aroganckiego) zachowania egzaminatorów wobec osób zdających. W wyniku postępowań wyjaśniających, dyrektorzy 18 spośród 20 skontrolowanych ośrodków uznali zarzuty 98% skarżących za niezasadne (*szczegóły str. 22-23*).

Tymczasem wyniki ankiety przeprowadzonej w czasie kontroli wśród osób egzaminowanych wskazują na występowanie, w szerokim zakresie, negatywnych zjawisk podczas egzaminów na prawo jazdy. Spośród osób, które odpowiedziały na pytania 13% podało, że nie poinformowano ich o przyczynach niezaliczenia egzaminu, około 10% nie wiedziało, że ma prawo do dokonania korekty toru jazdy w czasie wykonywania manewrów parkowania, a ponad 68% - że istnieje możliwość złożenia skargi do osoby nadzorującej przebieg egzaminu. Znaczna część ankietowanych zwracała ponadto uwagę na niewłaściwe zachowanie egzaminatorów w czasie egzaminów praktycznych, głównie na ich arogancję, opryskliwe zachowanie, stwarzanie sytuacji stresowych (*szczegóły str. 22-23*).

2.5. Nie zadbano o powołanie w pełni niezależnej, zawodowej kadry egzaminatorów. Wyniki badań przeprowadzonych w 20 ośrodkach wskazywały, że spośród 469 zatrudnionych egzaminatorów, jedynie 179 (38,2%) pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy. Pozostali (290) zatrudniani byli na części etatu, w tym 137 w wymiarze mniejszym niż połowa. Zaznaczyć należy, że wykonywanie obowiązków w 3 wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego przez egzaminatorów zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, kolidowało z prowadzonym równoległe przez nich szkoleniem kandydatów na kierowców. W

3 innych ośrodkach egzaminatorami były osoby zatrudnione w organach, które zobowiązane były do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad tymi jednostkami. Sytuacja ta nie dawała wystarczającej rękojmi należytego wykonywania obowiązków w obu miejscach pracy, ze względu na łączenie przez jedną osobę funkcji nadzorczych i wykonawczych. Niepokojące były także, stwierdzone w 2 kolejnych ośrodkach, przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, np. za kierowanie pojazdem pod wpływem alkoholu, wyprzedzanie na skrzyżowaniu, przekroczenie dozwolonej prędkości na obszarze zabudowanym itp. Stwierdzono również przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób oskarżonych o przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu (*szczególty str. 23-26*).

2.6. Występowaniu nieprawidłowości w procesie egzaminowania kandydatów na kierowców sprzyjał nieskuteczny nadzór nad działalnością wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego ze strony wojewodów. W latach 1999-2000, w 3 spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie zaplanowano i nie przeprowadzono w ogóle tego rodzaju kontroli, zaś w kolejnych 5 - kontroli przewidzianych planem. W tematyce kontroli nie uwzględniano problematyki identyfikowania obszarów korupcji.² Około 70% kontroli zakończono bez wniosków. Nawet w przypadkach stwierdzenia istotnych uchybień w przeprowadzaniu egzaminu, na istnienie których wskazywała analiza sporządzonej przez kontrolerów dokumentacji pokontrolnej, nie korzystali oni z uprawnień do ich przerwania oraz skierowania egzaminatora na egzamin przed komisją weryfikacyjną. Dodać ponadto należy, że w 8 spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w ewidencji egzaminatorów brakowało m.in. potwierdzeń odbycia przez nich corocznych szkoleń organizowanych przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, aktualnych wyników badań lekarskich oraz potwierdzeń o niekaralności (*szczególty str. 30-34*).

2.7. Zjawisku korupcji w przyznawaniu uprawnień do kierowania pojazdami sprzyjają rozwiązania prawne stanowiące, że część praktyczna egzaminu na prawo jazdy nie ma charakteru komisyjnego – udział w nim bierze jedynie osoba egzaminowana i egzaminator. Przepisy prawa nie zabraniają także, aby egzaminy przeprowadzały osoby sprawujące równocześnie, z upoważnienia wojewody, czynności z zakresu bezpośredniego nadzoru nad ośrodkami, w których kandydaci ci są egzaminowani. Dopuszczają również egzaminowanie kandydatów na kierowców przez osoby, które wcześniej je szkoliły. Korupcji sprzyjają ponadto rozwiązania prawne, które regulują działalność wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, zgodnie z którymi koszty ich działalności, w tym płace ich pracowników – m.in. egzaminatorów, finansowane są z opłat wnoszonych przez osoby egzaminowane. Najprostszym sposobem polepszenia kondycji finansowej ośrodka jest bowiem zwiększanie wpływów z opłat

² W piśmie Nr TS-2c/074/60/00 z dnia 28 sierpnia 2000 r. skierowanym m.in. do wojewodów, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zwrócił uwagę na potrzebę opracowania rocznych planów kontroli, uwzględniających zjawiska patologiczne w egzaminowaniu kandydatów na kierowców, w tym również o charakterze korupcyjnym.

egzaminacyjnych, również przez zwiększenie liczby egzaminów, w tym poprawkowych.

O skali negatywnych zjawisk w sferze szkolenia i egzaminowaniu kandydatów na kierowców świadczy fakt, iż nawet w czasie kontroli Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Lublinie, egzaminowana osoba - w obecności kontrolera NIK – usiłowała, w zamian za korzystny wynik egzaminu, wręczyć korzyść materialną egzaminatorowi. Dodać ponadto należy, że w badanym okresie jednostki organizacyjne Prokuratury prowadziły w całym kraju 11 postępowań w tego typu sprawach (*szczegóły str. 27-29*).

Negatywne zjawiska w sferze przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami znajdują ponadto potwierdzenie w wynikach ankiety, przeprowadzonej w czasie kontroli wśród osób egzaminowanych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego. Ankietowani w 11,8% przypadków potwierdzili występowanie u osób biorących udział w egzaminach zachowań sugerujących uzależnienie pozytywnego wyniku egzaminu od wręczenia korzyści materialnej, zaś 4,4% - wręczenie korzyści materialnych egzaminatorowi lub osobom z nim związanym (*szczegóły str. 29*).

2.8. W prawie 40% skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji, które potencjalnie mogły prowadzić do niezgodnego z przepisami prawa wydawania uprawnień do prowadzenia pojazdów. Ujawniono także przypadki wymiany prawa jazdy, bez unieważnienia poprzedniego, jak również pobieranie opłat za wydanie dokumentów w niewłaściwej wysokości. Nie rejestrowano także wpływu dokumentów, co miało dezorganizujący wpływ na pracę starostw. Dokumentacja była często przechowywana w pomieszczeniach niezabezpieczonych przed dostępem osób nieuprawnionych, co stwarzało możliwość jej zniszczenia, przerobienia lub podrobienia (*szczegóły str. 34-37*).

3. Uwagi i wnioski

Oprócz wniosków przedstawionych w wystąpieniach skierowanych do kierowników poszczególnych skontrolowanych jednostek,³ ustalenia kontroli uzasadniają także przedstawienie poniższych uwag i wniosków, w tym legislacyjnych.

3.1. Prezes Rady Ministrów

Z ustaleń kontroli wynika, że starostowie i wojewodowie nie przykładają należytej wagi do problematyki szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. Prezes Rady Ministrów powinien w związku z tym zapewnić, w szczególności przez działania nadzorcze wojewodów, w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów terytorialnych,⁴ wykonywanie przez starostów nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz zobowiązać wojewodów do wykonywania w sposób skuteczny nadzoru nad działalnością

³ Por. art. 60 ust. 1 ustawy o NIK. Wnioski te przedstawione zostały w części III Informacji pn. „Opis postępowania kontrolnego i działań podjętych po zakończeniu kontroli.”

⁴ Por. art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 57, ze zm.), zwana dalej również „ustawą o samorządzie powiatowym”.

ośrodków egzaminujących kandydatów na kierowców. Za celowe należy również uznać zobowiązanie wojewodów do prowadzenia ewidencji egzaminatorów, w sposób uniemożliwiający wykonywanie tej funkcji przez osoby nie spełniające wymogów ustanowionych przez przepisy prawa.

3.2. Minister właściwy ds. transportu

3.2.1. Dla podniesienia jakości szkolenia i lepszego przygotowania kandydatów na kierowców do uczestnictwa w ruchu drogowym niezbędne jest zwiększenie liczby godzin praktycznej nauki jazdy, w szczególności jazdy w ruchu drogowym poza placem manewrowym i poza obszarem zabudowanym. Skala wypadków spowodowanych przez kierowców o krótkim stażu wskazuje, że obowiązujące aktualnie minimum 20 godz. praktycznej nauki jazdy⁵ jest niewystarczające, tym bardziej w sytuacji, w której ośrodki szkolenia w podstawowym kursie na prawo jazdy oferują zazwyczaj to minimum. Fakty te wskazują na celowość **podjęcia przez ministra właściwego ds. transportu inicjatywy, zmierzającej do zmiany przepisów prawa regulujących tę sferę działalności ośrodków szkolenia.**

3.2.2. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego finansują swoją działalność z opłat za egzaminy. Zainteresowane są więc największą liczbą egzaminów, co ma bezpośredni wpływ na ich kondycję finansową, a tym samym na wysokość wynagrodzeń zatrudnianych egzaminatorów. Fakty te **uzasadniają więc celowość zmiany przez ministra właściwego ds. transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów publicznych, przepisów dotyczących zasad finansowania tych ośrodków, w kierunku zmiany tego stanu.**⁶

3.2.3. Wobec braku stosownych rozwiązań prawnych, **za celowe należy także uznać wprowadzenie przez ministra właściwego ds. transportu przepisów zabraniających łączenia funkcji z zakresu nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego z wykonywaniem zawodu egzaminatora.** Łączenie tych funkcji, poza oczywistą kolizją między czynnościami wykonawczymi i nadzorczymi, sprzyjać może powstawaniu korupcji w sferze wydawania uprawnień do prowadzenia pojazdów.⁷

3.2.4. Negatywne opinie kandydatów na kierowców o zasadach egzaminowania mają związek z jednoosobowym przeprowadzaniem egzaminu praktycznego przez egzaminatorów. Utrzymywanie tego stanu również nie sprzyja eliminowaniu korupcji w tej sferze. Wprowadzenie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nowych zasad egzaminowania⁸ nie usunęło tego mankamentu, mimo wprowadzenia przepisu, na podstawie którego egzaminowany, który dwukrotnie

⁵ Dotyczy kategorii prawa jazdy: „B”, „C”, „T”, „C1+E” lub „D1+E”.

⁶ Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz. U. Nr 53, poz. 341).

⁷ Przypadki tego rodzaju ujawnione zostały w wyniku kontroli NIK z 1996 r. Mimo wnioskowania wówczas przez Izbę o zaprzestanie tych praktyk, zjawiska te nadal mają miejsce.

⁸ Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 70, poz. 731, ze zm.).

uzyskał negatywną ocenę z egzaminu praktycznego, może ubiegać się o skierowanie przez wojewodę do udziału w kolejnym egzaminie osoby sprawującej w jego imieniu nadzór nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców. **Za celową w tej sytuacji należy więc uznać nowelizację przepisów wspomnianego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej,⁹ w kierunku wprowadzenia zasady komisyjnego zdawania egzaminu na prawo jazdy.**

3.3. Starostowie i wojewodowie

Uwzględniając fakt, iż obowiązujące od 1 lipca 1999 r. nowe zasady szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami nie przyczyniły się do poprawy jakości szkolenia i lepszego przygotowania do uczestnictwa w ruchu na drogach publicznych oraz nie wyeliminowały negatywnych ocen i opinii o szkoleniu i egzaminowaniu kandydatów na kierowców, **niezbędne jest wykonywanie przez starostów, w sposób skuteczny, nadzoru nad działalnością ośrodków szkolenia oraz przez wojewodów – nad egzaminowaniem w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego.** Dla realizacji tego zadania istotne jest wykorzystywanie już istniejących instrumentów dyscyplinujących, do których zaliczyć należy: cofanie zezwoleń na prowadzenie ośrodków szkolenia, przerywanie egzaminów w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, kierowanie egzaminatorów na egzamin przed komisją weryfikacyjną,¹⁰ czy też zawieszanie działalności ośrodków wojewódzkich, w zakresie przeprowadzania egzaminów .

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

1.1. Ogólne warunki uzyskania prawa jazdy

Dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym jest prawo jazdy.¹¹ W zależności od rodzaju i cech pojazdu, którego dotyczy uprawnienie do kierowania, wydawane są określone kategorie praw jazdy.¹²

Dla otrzymania prawa jazdy niezbędne jest łączne spełnienie następujących warunków:¹³ osiągnięcie wieku wymaganego dla danej kategorii, uzyskanie orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, ukończenie wymaganego szkolenia, zdanie z wynikiem pozytywnym egzaminu państwowego.¹⁴

⁹ Tamże.

¹⁰ Funkcjonującą w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej.

¹¹ Por. art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), zwanej dalej również „Prawem o ruchu drogowym”. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r., z wyjątkiem przepisów art. 152, w tym, zgodnie z art. 152 pkt 3, m.in. art. 87-88, 90-98 i 100-108, dotyczących uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami, które weszły w życie z dniem 1 lipca 1999 r. Do 30 czerwca 1999 r. obowiązywały, na podstawie art. 151 ust. 1 ustawy, m.in. przepisy art. 69-70 i 72-82 uchylonej ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.).

¹² Tamże - art. 88 ust. 2 i 3.

¹³ Tamże - art. 90 ust. 1.

¹⁴ Tamże - art. 90 ust. 2-4.

Zabronione jest wydawanie prawa jazdy osobie:¹⁵ u której w wyniku badania lekarskiego stwierdzono aktywną formę uzależnienia od alkoholu lub podobnie działającego środka, w stosunku do której orzeczonej został, prawomocnym wyrokiem sądu, orzeczeniem kolegium do spraw wykroczeń¹⁶ lub orzeczeniem innego organu uprawnionego do orzekania w trybie dyscyplinarnym, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, w okresie obowiązywania tego zakazu.

1.2. Zasady wydawania prawa jazdy

Prawo jazdy wydaje za opłatą starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się, a w uzasadnionych przypadkach - właściwy ze względu na miejsce jej czasowego pobytu.¹⁷ Starosta wydaje również międzynarodowe prawo jazdy - za opłatą, na podstawie krajowego prawa jazdy, na okres 3 lat, przy czym okres jego ważności nie może przekraczać terminu ważności krajowego prawa jazdy.¹⁸

W przypadku zmiany stanu faktycznego, wymagającego zmiany danych zawartych w prawie jazdy oraz w razie utraty tego dokumentu, kierujący pojazdem jest obowiązany zawiadomić o tym starostę, w terminie nie przekraczającym 30 dni od ich zaistnienia. W razie utraty prawa jazdy, jego wtórnik może być wydany pod warunkiem złożenia przez posiadacza prawa jazdy oświadczenia o utracie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. W przypadku odzyskania prawa jazdy, wtórnik zwraca się do organu, który go wydał.¹⁹

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej określił m.in.:²⁰ wzór krajowego i międzynarodowego prawa jazdy,²¹ czynności organów w sprawach związanych z wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami oraz wzory dokumentów stosowane w tych sprawach.²² Wydanie lub odmowa wydawania prawa jazdy oraz jego wtórnika następuje w drodze decyzji administracyjnej.²³

Organ wydający prawo jazdy jest zobowiązany m.in. do: prowadzenia

¹⁵ Tamże - art. 91.

¹⁶ Por. - ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149). Z dniem 17 października 2001 r. wszedł w życie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 1148), zgodnie z którym w sprawach tych orzekają sądy.

¹⁷ Por. 97 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym

¹⁸ Tamże – art. 93 ust. 2. Zgodnie z art. 99 ustawy, z dnia 9 czerwca 2000 r. zadania i kompetencje, określone w art. 89 ust. 2 i 3, art. 93 ust. 2 i art. 97 ust. 1, nie mogą być powierzone w drodze porozumienia gminie. Przepis ten nie dotyczy powiatu warszawskiego. Dodać należy, że art. 99 został zmieniony na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 31 marca 2000 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 43, poz. 483). Wcześniej określał kwestie związane z centralną ewidencją kierowców.

¹⁹ Tamże – art. 98 ust. 1-3.

²⁰ Na podstawie upoważnień zawartych w art. 100 Prawa o ruchu drogowym.

²¹ Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. Nr 18, poz. 86 ze zm.).

²² Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz. U. Nr 58, poz. 621 ze zm.). Weszło ono w życie z dniem 1 lipca 1999 r.

²³ Tamże - § 2. W § 5 ust. 1 określono dokumenty, które powinna złożyć, za pośrednictwem wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, osoba ubiegająca się o uzyskanie prawa jazdy oraz jego wtórnika.

ewidencji kierowców i - do 31 grudnia 2003 r. - kart kierowców, a także ewidencji osób bez uprawnień, w postaci akt ewidencyjnych osób, a od dnia 1 lipca 2004 r. – w systemie informatycznym,²⁴ prowadzenia dziennika (rejestr), w którym odnotowuje się związane z wydaniem prawa jazdy dokumenty i inne wymagane dane,²⁵ przeprowadzenia, w celu wydania prawa jazdy albo odmowy jego wydania, czynności związanych z weryfikacją i wypełnieniem dokumentów złożonych w celu wydania prawa jazdy.²⁶

Prawo jazdy wydaje się uprawnionej osobie, w zależności od określonego przez nią w podaniu sposobu przekazania: za pośrednictwem poczty, przesyłając dokumenty za zwrotnym potwierdzeniem odbioru w terminie 2 dni od dnia otrzymania od producenta, bezpośrednio, za pokwitowaniem odbioru złożonym na podaniu.²⁷

Minister właściwy ds. administracji publicznej prowadzi centralną ewidencję kierowców, w której gromadzi się dane o osobach posiadających lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajami. Dane dotyczące osób, które uzyskały ww. uprawnienia, przekazuje do ewidencji organ właściwy w sprawach wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia, niezwłocznie po wydaniu takiego dokumentu.²⁸

1.3. Szkolenie osób ubiegających się o prawo jazdy

Szkolenie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami prowadzą jednostki i szkoły posiadające zezwolenie wydane przez starostę.²⁹

Dla uzyskania zezwolenia jednostka lub szkoła winna posiadać odpowiednie warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne, plac do wykonywania manewrów i co najmniej jeden pojazd przystosowany do nauki jazdy oraz zatrudniać co najmniej jednego instruktora.³⁰

Starosta cofa zezwolenie w przypadkach, gdy jednostka lub szkoła: nie spełnia ww. warunków, prowadzi szkolenie w sposób niezgodny z przepisami, wydała niezgodnie ze stanem faktycznym zaświadczenie o ukończeniu szkolenia. W przypadku cofnięcia zezwolenia z dwóch ostatnich przyczyn, ponowne zezwolenie nie może być wydane wcześniej, niż przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.³¹

Szkolenie jest prowadzone przez instruktora, który powinien legitymować się m.in. ukończeniem kursu kwalifikacyjnego w jednostce upoważnionej przez starostę i zdaniem egzaminem przed komisją powołana przez wojewodę.³²

Starosta dokonuje wpisu osoby do ewidencji instruktorów, jeżeli spełnia ona

²⁴ Tamże - § 4.

²⁵ Tamże - § 6 ust. 1.

²⁶ Tamże - § 7 ust. 1.

²⁷ Tamże - § 8.

²⁸ Por. przepisy rozdziału 1a Prawa o ruchu drogowym.

²⁹ Tamże – art. 102.

³⁰ Tamże – art. 103 ust. 1 pkt 1.

³¹ Tamże – art. 104

³² Tamże – art. 105 ust. 2.

określone warunki³³ i wydaje jej legitymację instruktora. Instruktor podlega kontrolnym badaniom lekarskim.³⁴ W trakcie szkolenia ma on obowiązek posiadać legitymację instruktora oraz świadectwo kwalifikacji³⁵ i okazywać te dokumenty na żądanie uprawnionych organów.³⁶

W określonych przypadkach³⁷ starosta skreśla instruktora z ewidencji. Jeżeli skreślenie nastąpiło z powodu rażącego naruszenia przez instruktora przepisów w zakresie szkolenia, ponowny wpis do ewidencji nie może być dokonany wcześniej, niż po upływie 2 lat licząc od dnia, w którym decyzja o skreśleniu stała się ostateczna.

Nadzór nad szkoleniem należy do kompetencji starosty, który może w szczególności kontrolować dokumentację i działalność związaną ze szkoleniem.³⁸ Może on, w uzasadnionych przypadkach,³⁹ skierować instruktora na egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę.

W badanym okresie obowiązywały wymagania wobec jednostek lub szkół prowadzących szkolenie, a także programu szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania - ustalone przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.⁴⁰ Minister ustalił także warunki i tryb uzyskiwania ww. uprawnień, szkolenia oraz wzory dokumentów z tym związanych.⁴¹

O wydanie przez starostę zezwolenia na prowadzenie szkolenia kandydatów na kierowców mogły ubiegać się, po złożeniu wniosku wraz z wymaganymi dokumentami, ośrodek szkolenia (osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna przedsiębiorcy, którego działalność gospodarcza obejmuje ww. szkolenie) lub szkoła (czyli szkoła lub jednostka innego przedsiębiorcy niż wymieniony wyżej, prowadząca na podstawie odrębnych przepisów działalność szkoleniową i mająca w programie nauczania uzyskiwanie uprawnień do kierowania pojazdami), spełniające określone warunki.⁴² Warunki te dotyczyły: posiadania odpowiedniego pomieszczenia biurowego, sanitariatów, wymaganej wielkości i niezbędnego wyposażenie sali przeznaczonej do prowadzenia zajęć teoretycznych, placu manewrowego i pojazdów przeznaczonych do zajęć praktycznych.⁴³

Starosta wydaje zezwolenie na prowadzenie szkolenia, po sprawdzeniu prawdziwości danych zawartych we wniosku oraz ich zgodności z określonymi wymogami lub decyzję o odmowie wydania zezwolenia, jeżeli jednostka ubiegająca się nie spełnia tych wymogów.⁴⁴

³³ Tamże - art. 105 ust. 2 pkt 1-6.

³⁴ Tamże - art. 106 ust. 2.

³⁵ Tamże - art. 89 ust. 3.

³⁶ Tamże - art. 106.

³⁷ Tamże - art. 107 ust. 1.

³⁸ Tamże - art. 108.

³⁹ Tamże - art. 105 ust. 2 pkt 5.

⁴⁰ Por. § 1 rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 18 maja 1998 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 72, poz. 462 ze zm.), zwane dalej również „rozporządzeniem w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców”.

⁴¹ Tamże - § 1.

⁴² Tamże - § 3-4.

⁴³ Tamże - § 3.

⁴⁴ Tamże - § 5 ust. 1, 3 i 4.

Osoba ubiegająca się o prawo jazdy podlega szkoleniu, które obejmuje: szkolenie podstawowe – przed przystąpieniem po raz pierwszy do egzaminu państwowego, szkolenie dodatkowe – każdorazowo po trzykrotnym uzyskaniu negatywnego wyniku z części teoretycznej lub praktycznej egzaminu, zgodnie z wymogami określonymi w programie.⁴⁵ Sprawdzenia spełnienia tych wymogów dokonuje ośrodek szkolenia lub szkoła.

1.4. Egzaminowanie kandydatów na kierowców

Zasady przeprowadzania egzaminu państwowego, w celu sprawdzenia kwalifikacji osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem oraz kompetencje egzaminatorów i wymogi w stosunku do nich, określone zostały ustawowo.⁴⁶

Egzaminatorzy są zatrudniani przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego na podstawie umowy o pracę (jedynie egzaminujący w zakresie prawa jazdy kat. T – na podstawie umowy zlecenia). Egzamin państwowy jest organizowany w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego, w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy, z wyjątkiem kat. T, dla którego miejsce egzaminu określa starosta. Egzamin w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy, z wyjątkiem kat. T, jest przeprowadzany w mieście wojewódzkim lub, w zależności od potrzeb, w mieście na prawach powiatu albo w mieście, w którym do 31 grudnia 1988 r. funkcjonował wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

Dla uzyskania statusu egzaminatora konieczne jest spełnienie określonych warunków,⁴⁷ w tym m.in. ukończenie kursu kwalifikacyjnego⁴⁸ i zdanie egzaminu przed komisją⁴⁹ lub przed starostą, w zakresie sprawdzania kwalifikacji na prawo jazdy kat. T. Wojewoda dokonuje wpisu do ewidencji egzaminatorów i wydaje egzaminatorowi legitymację, którą jest on obowiązany posiadać w czasie prowadzenia egzaminów i okazywać ją, podobnie jak świadectwo kwalifikacji, na żądanie uprawnionych organów.

Wojewoda skreśla egzaminatora z ewidencji, m.in. w przypadku naruszenia zasad egzaminowania.⁵⁰ Jeżeli skreślenie nastąpiło z powodu naruszenia tych zasad, ponowny wpis nie może być dokonany wcześniej, niż po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu stała się ostateczna.

Egzamin państwowy składał się z części teoretycznej i praktycznej.⁵¹ Egzamin teoretyczny miał formę pisemnego testu. Wyjątkowo⁵² mógł być realizowany w formie ustnej, a jeśli jednostka posiadała odpowiednie środki i oprogramowanie, mógł być przeprowadzony przy użyciu komputerowego urządzenia egzaminacyjnego. Kandydat na kierowcę mógł popełnić nie więcej niż dwa błędy w teście

⁴⁵ Tamże – § 6 ust. 1 oraz zał. Nr 3.

⁴⁶ Por. art. 109-113 Prawa o ruchu drogowym.

⁴⁷ Tamże - art. 110 ust. 1.

⁴⁸ W jednostce upoważnionej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

⁴⁹ Powołaną przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

⁵⁰ Tamże – art. 113 ust. 1.

⁵¹ Por. § 14 rozporządzenia w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców. Egzamin realizowany jest na zasadach określonych w instrukcji stanowiącej zał. Nr 8 do rozporządzenia.

⁵² Tamże - wobec osób wymienionych w § 14 ust. 3 pkt 2a.

egzaminacyjnym.⁵³ Egzamin praktyczny obejmował sprawdzenie: umiejętności wykonywania manewrów podstawowych, na placu manewrowym, jazdy w ruchu drogowym na drogach publicznych, pod warunkiem uzyskania pozytywnego wyniku z wykonania manewrów.

Przystąpienie do egzaminu⁵⁴ uwarunkowane było spełnieniem określonych wymogów.⁵⁵ Ośrodek egzaminowania wyznaczał termin egzaminu w okresie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia złożenia wymaganych⁵⁶ dokumentów. Kandydat mógł przystąpić do egzaminu pod warunkiem posiadania odpowiedniej sprawności fizycznej i psychicznej oraz ustalenia przez egzaminatora jego tożsamości. Określone zostały również uprawnienia egzaminatora, w związku z wykonywanymi przez niego czynnościami oraz przyczyny, dla których zobowiązany jest on do odmowy przeprowadzenia egzaminu lub jego przerwania, a także sytuacje, w których może egzamin przerwać.⁵⁷

Podczas przeprowadzania egzaminu, w sali egzaminacyjnej lub na placu manewrowym mogli przebywać jedynie zdający egzamin i egzaminatorzy przeprowadzający go.⁵⁸ W razie niezgodności przebiegu egzaminu z obowiązującymi przepisami, osoba, która przystąpiła do niego mogła zgłaszać do dyrektora ośrodka egzaminowania skargi i zastrzeżenia, w terminie 7 dni od jego przeprowadzenia.⁵⁹ Określone zostały również wymagania, które powinien spełniać ośrodek egzaminowania, w zakresie przeprowadzania egzaminu teoretycznego (pomieszczenia, wyposażenie) i praktycznego (plac manewrowy, pojazdy do egzaminowania).⁶⁰

W przypadku uzyskania przez kandydata na kierowcę pozytywnego wyniku egzaminu, ośrodek egzaminowania przysyłał dokumenty złożone przez niego przed przystąpieniem do egzaminu do organu wydającego prawa jazdy, dołączając do nich zamówienie wykonania prawa jazdy wraz z wzorem podpisu oraz dowód uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy.⁶¹

1.5. Zmiany w przepisach dotyczących szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców

Nowe przepisy, dotyczące szkolenia i egzaminowania kandydatów na

⁵³ Tamże - zał. Nr 8.

⁵⁴ Tamże - § 15 ust. 5.

⁵⁵ Por. art. 72 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym, jeżeli egzamin przeprowadzano przed dniem 1 lipca 1999 r. Por. art. 90 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2-4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), jeżeli egzamin przeprowadzano po dniu 30 czerwca 1999 r.

⁵⁶ Por. § 17-18 rozporządzenia w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców.

⁵⁷ Tamże - § 18 ust. 5-8.

⁵⁸ Tamże - wyjątkowo osoby wymienione w § 19 ust. 1 pkt 1-6.

⁵⁹ Tamże - § 19 ust. 2.

⁶⁰ Tamże - § 20-23.

⁶¹ Opłaty za egzamin i za wydanie prawa jazdy określa rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 24 stycznia 2000 r. w sprawie wysokości opłat i wynagrodzeń za sprawdzenie kwalifikacji oraz za wydanie dokumentów określonych przepisami Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 8, poz. 112 ze zm.). Uchyliło ona rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wysokości opłat i wynagrodzeń za sprawdzenie kwalifikacji kandydatów na kierowców i kierowców, kandydatów na motorniczych i motorniczych, kandydatów na instruktorów i instruktorów, kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów oraz za wydanie im dokumentów (Dz. U. Nr 159, poz. 1076 ze zm.).

kierowców,⁶² w porównaniu z poprzednio obowiązującymi, nie wprowadziły zasadniczych zmian w systemie szkolenia i egzaminowania. Sprecyzowały one niektóre warunki, jakie powinna spełniać jednostka prowadząca szkolenie,⁶³ rozszerzyły zakres wymogów odnośnie niektórych dokumentów, które powinny złożyć w ośrodku egzaminowania osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami,⁶⁴ wprowadziły obowiązek ośrodka co do sprawdzenia kompletności i poprawności wypełnienia ww. dokumentów, a także określenia terminu ich przesłania przez ośrodek do właściwego organu wydającego prawa jazdy,⁶⁵ rozszerzyły w programie szkolenia kandydatów na kierowców (dla niektórych kategorii prawa jazdy) wymagania odnośnie wiedzy posiadanej przez absolwenta kursu.⁶⁶

Aktualnie obowiązujące przepisy służą realizacji zasady przeprowadzania egzaminu teoretycznego, przy użyciu komputerowego urządzenia egzaminacyjnego, określając związane z tym wymogi, w zakresie wyposażenia ośrodków szkolenia i egzaminowania oraz czynności egzaminatorów w trakcie przeprowadzania egzaminu.

Dyrektorzy ośrodków egzaminowania mają obowiązek przekazywania wojewodom, w okresach półrocznych, pisemnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów.⁶⁷

1.6. Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego

Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego na obszarze województwa⁶⁸ tworzy zarząd województwa, po uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. transportu. Ośrodek jest samorządową wojewódzką osobą prawną,⁶⁹ nadzorowaną przez zarząd województwa, realizującą zadania w zakresie organizowania egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierujących pojazdami. Może też wykonywać inne zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działalnością ośrodka kieruje dyrektor, powoływany i odwoływany przez zarząd województwa.

Organizację ośrodka i warunki tworzenia jego oddziałów terenowych określa statut, nadawany przez zarząd województwa.

Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, czyli merytoryczną

⁶² Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 70, poz. 731 ze zm.). Weszło ono w życie z dniem 8 lipca 2001 r., z wyjątkiem § 17, dotyczącego obowiązku złożenia przez osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami określonych dokumentów w ośrodku egzaminowania oraz obowiązków ośrodka w zakresie przesłania tych dokumentów do właściwego organu, który wszedł w życie z dniem 1 października 2001 r. (do tej daty obowiązywał § 17 uchylonego rozporządzenia).

⁶³ Tamże - § 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 4.

⁶⁴ Tamże - § 17 ust. 1.

⁶⁵ Tamże - § 17 ust. 7.

⁶⁶ Tamże - zał. Nr 3.

⁶⁷ Tamże - § 18 ust. 11.

⁶⁸ Status prawny, zasady funkcjonowania i kompetencje wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego określają przepisy art. 116–121 Prawa o ruchu drogowym.

⁶⁹ Por. art. 47, 58 i 60 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 ze zm.).

działalnością ośrodka, sprawuje wojewoda.⁷⁰ Organ sprawujący nadzór może w szczególności: kontrolować dokumentację i działalność związaną z egzaminowaniem, przerwać lub unieważnić egzamin państwowy prowadzony niezgodnie z przepisami, w razie stwierdzenia rażących uchybień zawiesić działalność ośrodka w zakresie prowadzenia egzaminów - do czasu usunięcia uchybień, zaś w uzasadnionych przypadkach skierować egzaminatora na egzamin.

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

2.1. Szkolenie kandydatów na kierowców odbywa się w ośrodkach nauki jazdy.

Ośrodki te działają na podstawie zezwoleń udzielanych przez starostów. Według stanu na koniec listopada 2001 r. w kraju funkcjonowało 5.846 takich ośrodków, zaś szkolenie wykonywało 19.038 instruktorów.⁷¹

Egzaminowanie kandydatów na kierowców odbywa się w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego.

Na terenie kraju działa 49 tego rodzaju jednostek. Faktycznie istnieje 56 miejsc egzaminowania, gdyż część ośrodków posiada oddziały zamiejscowe.

Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową,⁷² przeznaczając osiągnięty zysk na inwestycje związane z jego działalnością oraz na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

Przychodami ośrodka są wpływy z opłat za przeprowadzanie egzaminów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania oraz wpływy za wykonanie innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rozchodami ośrodka są wydatki na jego utrzymanie oraz na prowadzenie egzaminów państwowych.

2.2. Istotnym elementem postępowania kontrolnego było ustalenie, czy działalność ośrodka egzaminowania jest potencjalnym obszarem korupcji, a jeżeli tak, to jaka jest skala tego negatywnego zjawiska. W tym celu przeprowadzone zostały badania ankietowe wśród osób poddanych egzaminowi w kontrolowanych wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego.

Badania ankietowe⁷³ zostały przeprowadzone na przełomie I i II kwartału 2001 r. Ankieta była anonimowa, jej wypełnienie i przekazanie do NIK było dobrowolne. Informacji udzieliło 1.048 osób, czyli 27% objętych ankietowaniem z terenu całego kraju. Osobami tymi byli kierowcy oraz kandydaci na kierowców, egzaminowani w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego zlokalizowanych na terenie województw:

⁷⁰ Por. art. 112 ust. 1 i 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁷¹ Według danych Instytutu Transportu Samochodowego.

⁷² Por. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 kwietnia 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz. U. Nr 53, poz. 341). Wydane zostało ono na podstawie art. 121 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym.

⁷³ Por. art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883 ze zm.). Przepis ten upoważnia kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli do uzyskiwania danych chronionych, w tym dokumentów zawierających dane osobowe, w przypadku gdy jest to niezbędne dla przeprowadzenia postępowania kontrolnego i ustalenia stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności.

dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego i zachodnio-pomorskiego. Analiza zbiorcza badań ankietowych stanowi zał. Nr 2 do niniejszej Informacji.

Badaniami objęto osoby egzaminowane w II półroczu 2000 r. Przystępując do badań, kontrolujący w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych porozumiał się z właściwą, tj. dysponującą danymi statystycznymi, komórką organizacyjną wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, w celu ustalenia listy osób, które: zaliczyły egzamin praktyczny w I terminie, zaliczyły egzamin praktyczny w terminie od II do IV, zaliczyły egzamin praktyczny w terminie V i następnym, nie zaliczyły egzaminu w ww. terminach lub zrezygnowały ze zdawania egzaminu. Z każdej z tych list dobrane zostały losowo grupy po 40 osób. Po skompletowaniu listy, kontroler przygotował pakiet dokumentów do wysłania ankietowanym, w tym pismo przewodnie, ankietę i kopertę zwrotną ze znaczkiem i adresem jednostki organizacyjnej NIK uczestniczącej w kontroli i wysłał te pakiety pocztą zwykłą. Po wpływie wypełnionych ankiet, włączone zostały one do akt kontroli. Ich treść została następnie poddana analizie a jej wyniki zamieszczone w protokóle kontroli. W Informacji zamieszczono wyniki analizy wszystkich odpowiedzi udzielonych przez osoby, do których ankiet została wysłana.

3. Ważniejsze ustalenia kontroli

3.1. Szkolenie w ośrodkach nauki jazdy

Ośrodki szkolenia niedostatecznie przygotowywały kandydatów na kierowców do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Według statystyk,⁷⁴ w 1999 r. wśród sprawców wypadków drogowych 35% stanowiły osoby w wieku 18-24 lat o krótkim stażu kierowcy. Jeszcze w 1994 r. wskaźnik ten wynosił 25%, co oznacza, że udział młodych stażem i wiekiem kierowców wśród sprawców wypadków wykazuje tendencję wzrostową.

W 2000 r. wśród przyczyn wypadków aż 78,3% miało związek m.in. z niezadawalającymi umiejętnościami kierowców. I tak: 27,9% wypadków zawinionych zostało przez niedostosowanie prędkości do ograniczeń wynikających ze znaków drogowych i warunków ruchu, 23,4% - z nieprzestrzegania zasad pierwszeństwa, 8,9% - było rezultatem nieprawidłowego przejeżdżania przejść dla pieszych. Nieprawidłowe wyprzedzanie było przyczyną 7,5% wypadków, a nieprawidłowe skręcanie - 4,5%. Nieutrzymanie bezpiecznej odległości między pojazdami było natomiast przyczyną 4,2% przypadków⁷⁵.

O jakości szkolenia świadczą również wyniki państwowych egzaminów na prawo jazdy. W badanym okresie, w skontrolowanych ośrodkach egzamin praktyczny zaliczyło w I terminie zaledwie 32,7% kandydatów, zaś egzamin teoretyczny - 70,2%.

3.2. Przygotowanie ośrodków nauki jazdy do szkolenia kierowców

Szkolenie kandydatów na kierowców w większości ośrodków odbywało się z

⁷⁴ Opublikowanych w „Krajowym programie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce-Gambit 2000”.

⁷⁵ Dane Wydziału Ruchu Drogowego Biura Koordynacji Służby Prewencji Komendy Głównej Policji „Wypadki drogowe w Polsce w 2000 r.” Warszawa 2001 r.

naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Potwierdziły to ustalenia doraźnych kontroli, przeprowadzonych w czasie kontroli NIK w 44 ośrodkach nauki jazdy przez 9 spośród 21 skontrolowanych starostów.

W wyniku wspomnianych wyżej kontroli nieprawidłowości stwierdzono w 73% skontrolowanych ośrodków. Polegały one na: wydawaniu zaświadczeń o ukończeniu kursu, mimo nieodbycia zajęć w pełnym wymiarze czasu i zakresie tematycznym, dopuszczaniu kursantów do udziału w części praktycznej szkolenia (jazdy), przed ukończeniem części teoretycznej z zakresu techniki prowadzenia pojazdu i znajomości przepisów ruchu drogowego, dopuszczaniu do szkolenia osób, które nie złożyły przed rozpoczęciem szkoleń wymaganych dokumentów, w tym orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, prowadzeniu działalności bez wymaganego zezwolenia, szkoleniu w zakresie udzielania pomocy przedlekarskiej przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień.

***Ośrodki szkolenia w Przysusze.** We wszystkich 4 ośrodkach do nauki jazdy dopuszczano osoby, które nie przedłożyły zaświadczeń o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Również we wszystkich ośrodkach place manewrowe do nauki jazdy nie spełniały określonych dla nich norm. W 3 z nich prowadzono okresowo szkolenia i wydawano zaświadczenia o ukończeniu kursów, mimo iż ośrodki te nie uzyskały wymaganych zezwoleń.*

***Ośrodki szkolenia we Włocławku.** W 4 spośród 25 ośrodków ujawniono wydawanie zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, uprawniających do złożenia egzaminu państwowego na prawo jazdy, mimo niezrealizowania wymaganej liczby godzin zajęć praktycznych (jazd), braku dokumentów potwierdzających odbycie praktycznej nauki jazdy na motocyklu, braku potwierdzenia w dokumentacji odbycia szkolenia teoretycznego z zakresu udzielania pomocy przedlekarskiej oraz odbycia jazdy szkoleniowej poza terenem zabudowanym w sposób nieprzerwany na odcinku co najmniej 50 km, braku udokumentowania przejechanych kilometrów w ramach jednej jazdy, nie potwierdzaniu przez instruktora odbycia zajęć teoretycznych i praktycznych. Zaznaczyć należy, że w ośrodkach tych rozpoczynano zajęcia praktyczne, przed ukończeniem części teoretycznej szkolenia.*

***Ośrodek Szkolenia Kierowców w Kamieniu Krajeńskim.** Jego właściciel, będący jednocześnie czynnym instruktorem jazdy, od sierpnia 1998 r. szkolił kursantów w zakresie udzielania pomocy przedlekarskiej, nie posiadając do tego stosownych uprawnień. Wynajęta sala dydaktyczna była za mała i nie została wyposażona w pomoce do nauki, a ponadto wymagała pilnego remontu. Kursantom nie zapewniono podstawowych warunków sanitarnych. Dodać należy, że właściciel domu nie posiadał pozwolenia właściwego organu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego.*

Z informacji Komendy Głównej Policji wynika,⁷⁶ że w okresie od 1 lipca 1999 r. do czerwca 2001 r. funkcjonariusze skontrolowali 21,8 tys. pojazdów do nauki jazdy. W wyniku tych kontroli do kolegium ds. wykroczeń skierowano 309 wniosków o ukaranie, nałożono ponad 5,2 tys. mandatów, pouczone 6,3 tys. instruktorów, zatrzymano prawie 1,1 tys. dowodów rejestracyjnych.

⁷⁶ Uzyskanej w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Do podstawowych przyczyn podjęcia tych działań należały: zły stan techniczny pojazdów używanych do szkolenia, nieposiadanie przez instruktorów uprawnień do prowadzenia szkolenia, nieprowadzenie karty jazdy kursanta, braki w dodatkowym wyposażeniu pojazdów itp.

Powyższe ustalenia kontroli znalazły również potwierdzenie w wynikach badania ankietowego, przeprowadzonego wśród osób szkolonych i egzaminowanych w jednostkach objętych badaniami kontrolnymi.

Osoby ankietowane zwracały uwagę m.in. na: złą jakość szkolenia w wielu ośrodkach, co nie gwarantuje dobrego przygotowania się do egzaminu państwowego, zbyt mało godzin nauki, w tym zwłaszcza jazdy w ruchu drogowym, w związku z czym przystępujący do egzaminu kandydat nie posiada praktycznie umiejętności umożliwiających zaliczenie egzaminu za pierwszym razem (dobre przygotowanie do egzaminu wymaga minimum 30 godz. jazdy w terenie, poza placem manewrowym), niewystarczającą liczbę godzin nauki jazdy szkoleniowej po mieście. Wysuwały również zarzuty wobec instruktorów. Do najpoważniejszych z nich należały: przychodzenie na jazdę pod wpływem alkoholu, brak umiejętności dydaktycznych, wymuszanie od kursantów kupowania dodatkowych godzin jazdy w ośrodkach innych niż macierzysty.

3.3. Nadzór nad ośrodkami szkolenia

Starostowie w zasadzie odstąpili od wykonywania czynności nadzorczych nad ośrodkami przygotowującymi kursantów do egzaminu na prawo jazdy. Nie było zwłaszcza przez nich wykorzystywane uprawnienie do przeprowadzania kontroli dokumentacji i działalności szkoleniowej.

Spośród 21 skontrolowanych starostw, zobowiązanych do nadzoru nad 453 ośrodkami, 15 nie przeprowadziło ani jednej kontroli.

Starostowie nie wykonywali również w sposób skuteczny nadzoru w sprawach dotyczących weryfikacji wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o uzyskanie zezwoleń na prowadzenie szkoleń kandydatów na kierowców. Pobieżnie sprawdzano wiarygodność informacji zawartych we wnioskach i na ogół nie konfrontowano ich ze stanem faktycznym. Ponadto dokumentacja, na podstawie której udzielano zezwoleń, była często niekompletna, bądź zezwoleń udzielano ośrodkom nie spełniającym przewidzianych prawem wymagań.

Spośród 453 zezwoleń, wydanych przez 21 starostw, w stosunku do 35% stwierdzono występowanie tego rodzaju nieprawidłowości. Do najważniejszych z nich należało wydanie zezwoleń ośrodkom, mimo niedysponowania przez nie: pojazdami do szkolenia w deklarowanym zakresie (25 przypadków), salami dydaktycznymi o wymaganym wyposażeniu i odpowiedniej powierzchni, w stosunku do deklarowanej liczby osób szkolonych (7), placami manewrowymi o wymaganych wymiarach i wyposażeniu (17).

W rezultacie tych zaniedbań dopuszczono do prowadzenia działalności przez ośrodki szkolenia, które nie spełniały wymagań określonych w przepisach prawa.⁷⁷

⁷⁷ Por. art. 103 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

Starosta Powiatu w Sępólnie Krajeńskim. Wszystkie zezwolenia (8) wydane zostały z naruszeniem przepisów prawa. I tak: 2 zezwolenia wydano, mimo iż właściciele nie udokumentowali we wniosku posiadania odpowiednich pojazdów do prowadzenia działalności szkoleniowej, zakres 2 zezwoleń rozszerzono o nowe kategorie prawa jazdy, bez wymaganego wniosku właścicieli szkół, jedno zezwolenie wydano, mimo iż sale dydaktyczne nie odpowiadały normom i znajdowały się w mieszkaniu prywatnym, dla którego nie uzyskano pozwolenia właściwego organu na zmianę sposobu użytkowania. Ponadto biuro ośrodka, jak i place manewrowe nie posiadały wymaganych oznaczeń.⁷⁸ We wszystkich poddanych oględzinom ośrodkach stwierdzono nieprawidłowe oznakowanie placów manewrowych (niewłaściwa szerokość linii, brak krawężników bądź linii oznaczającej wjazd dla motocykli) oraz brak tablic informacyjnych o podmiotach korzystających z tych placów.

Prezydent Miasta Opola. Zezwolenia na prowadzenie szkolenia otrzymało 15 spośród 24 wnioskodawców, mimo iż nie udokumentowali oni, że prowadzone przez nich ośrodki spełniać będą wymagane warunki, w tym: 6 nie udokumentowało posiadania sali do prowadzenia zajęć, a 2 zgłosiło sale nie spełniające wymagań co do powierzchni, 12 nie udokumentowało dysponowania placem manewrowym, wyłączonym z ruchu pojazdów innych, niż przeznaczone do nauki jazdy, 10 nie udokumentowało dysponowania pojazdami do nauki jazdy. Jeden z wnioskodawców otrzymał zezwolenie, mimo nieprzedłożenia dokumentu, określającego jego status prawny, kolejny - bez dowodu zarejestrowania działalności (przedłożono zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej innego podmiotu). W jednym przypadku wnioskodawca otrzymał zezwolenie, mimo niezarejestrowania takiej działalności (w przedstawionym wyciągu z rejestru handlowego w przedmiocie działalności firmy nie wpisano szkolenia kandydatów na kierowców). Z kolei 2 jednostki otrzymały zezwolenia na prowadzenie szkolenia kandydatów na instruktorów, mimo nieudokumentowania posiadania odpowiednio: biura, sali i placu manewrowego oraz placu manewrowego wyłączonego z ruchu pojazdów innych, niż przeznaczone do nauki jazdy. Pracownik upoważniony do wydawania zezwoleń, mimo braku ww. informacji we wnioskach, podał, że spełniają one wymagane warunki. Według jego wyjaśnień " ... nie było potrzeby ponaglać jednostek szkolących odnośnie aktualizacji dokumentów o posiadaniu biura, sali dydaktycznej, placu manewrowego i pojazdów, bowiem zamierzałem wypełnienie tych warunków sprawdzić podczas kontroli w II półroczu 2001 r."

Starosta Powiatu Lęborskiego. Wydał 9 zezwoleń, w tym 5 na podstawie niekompletnych wniosków. Nie zawierały one: informacji o posiadaniu pomieszczeń szkoleniowo-socjalnych, placów manewrowych i wyposażeniu dydaktycznym, szkiców pomieszczeń, potwierdzenia ważności badań technicznych samochodu przeznaczonego do nauki jazdy.

Burmistrz Świnoujścia. Wydał 10 zezwoleń, w tym 4 nie dysponując danymi o: programach, harmonogramach planowanych i przeprowadzanych kursów, liczbie ich uczestników, wyposażeniu sal wykładowych, wymaganym ich ogrzewaniu i wentylacji, izolacji fonicznej od innych pomieszczeń,

⁷⁸ Por. art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.). Nazwy firmy, imienia i nazwiska przedsiębiorcy oraz rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej.

wyposażeniu w sanitariaty. Wydał ponadto zezwolenie ośrodkowi ze Szczecina na prowadzenie szkolenia w filii w Świnoujściu, obejmującego naukę na prawo jazdy kategorii „C” i „C+E”, mimo iż w Świnoujściu nie było odpowiedniego placu manewrowego do tego typu szkoleń i deklaracji ze strony ośrodka o prowadzeniu praktycznej nauki jazdy dla tych kategorii w innej miejscowości.

Jako przyczynę nieprzeprowadzania okresowych kontroli, starostowie podawali najczęściej: brak czasu spowodowany dużą liczbą zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i weryfikacją wniosków o zezwolenia oraz brak skarg i negatywnych opinii na funkcjonowanie jednostek szkolących.⁷⁹ Stwierdzono jednak, że możliwości przeprowadzania tych kontroli faktycznie istniały.

3.4. Ewidencja instruktorów nauki jazdy

Starostwa w sposób nierzetelny prowadziły ewidencje instruktorów szkolących kandydatów na kierowców. W co 5 starostwie dokonywano wpisów do ewidencji osób nie spełniających wymogów określonych w przepisach prawa. W 21 starostwach, na 148 instruktorów wpisanych do ewidencji, 24 (16,2%) uzyskało uprawnienia do szkolenia z naruszeniem tych przepisów.

Starosta w Polkowicach. Wpisał do ewidencji instruktorów osobę, która prawo jazdy uzyskała 10 miesięcy wcześniej. Natomiast kandydat na instruktora powinien posiadać uprawnienie do kierowania pojazdami przez okres co najmniej 3 lat.⁸⁰

Starosta w Gliwicach. Wydał 26 listopada 1999 r. uprawnienia instruktorowi, który został ukarany przez kolegium ds. wykroczeń zakazem prowadzenia pojazdów w okresie od 26 stycznia do 26 października 1998 r.⁸¹

Starosta w Przysusze. Do ewidencji instruktorów wpisał 3 osoby nie posiadające, w dniu wpisania, zdanych egzaminów przed komisją powołaną przez wojewodę.

Prezydent Tych. Spośród 88 instruktorów wpisanych do ewidencji, 19 nie zdało egzaminów przed komisją powołaną przez wojewodę.⁸² W rezultacie tylko w I kwartale 2001 r., z 688 zaświadczeń o ukończeniu kursu nauki jazdy, 79 wydali instruktorzy nie posiadający ważnych uprawnień do prowadzenia szkolenia. Zaniedbania te wyjaśniano zbyt późnym przekazaniem dokumentów instruktorów przez Urząd Wojewódzki w Katowicach oraz potrzebą ich uporządkowania. Tymczasem dokumentacja 139 instruktorów przekazana została do Urzędu Miasta 29 lipca 1999 r.

3.5. Egzaminowanie kandydatów na kierowców

Krytyczne uwagi dotyczyły działalności 17 spośród 20 skontrolowanych ośrodków egzaminowania. Fakty wskazujące na nierzetelne sprawdzanie testów egzaminacyjnych i nieprawidłowe dokumentowanie przebiegu egzaminu stwierdzono w co trzecim ośrodku, zaś niewłaściwe przygotowanie placów manewrowych oraz

⁷⁹ Por. art. 108 Prawa o ruchu drogowym. Stanowi on, że starosta zobowiązany jest do sprawowania nadzoru nad szkoleniem kandydatów na kierowców.

⁸⁰ Por. art. 105 ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁸¹ Por. art. 46 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114). Ukazanie uważa się za niebyłe po upływie 2 lat od wykonania kary.

⁸² Por. art. 145 Prawa o ruchu drogowym.

brak pojazdów do egzaminowania na określone kategorie prawa jazdy - w 3 ośrodkach. Stwierdzone były również uchybienia w przebiegu egzaminów teoretycznego i praktycznego.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Słupsku. Wyniki badań 112 arkuszy egzaminacyjnych z lutego 2001 r., wykazały w jednym z nich 3 błędy w odpowiedziach. Egzaminator wskazał natomiast tylko 2 błędy i wynik egzaminu określił jako pozytywny. Zaznaczyć należy, że podczas przeprowadzonej w kwietniu 2000 r. kontroli przedstawiciele Urzędu Wojewódzkiego ujawniono 13 przypadków wykazania w arkuszach po 2 błędy i zaliczenie egzaminu, mimo iż faktyczna ilość błędów była wyższa i wskazywała na negatywny wynik egzaminu. Ponadto w 76 spośród 128 list egzaminacyjnych, również z lutego 2001 r., ujawniono: nieparafowanie dokonywanych przez egzaminatora poprawek, nieczytelne podpisywanie poprawki (bez pieczątki imiennej) podpisem innym, niż podpis egzaminatora egzaminującego, niewypełnienie rubryk przeznaczonych na wpisanie litery określającej wynik egzaminu, niepodpisanie list przez egzaminatora, niepotwierdzenie podpisu egzaminatora pieczątką itp.

Ośrodek ten nie posiadał ponadto odpowiedniej do potrzeb liczby samochodów do egzaminowania kandydatów ubiegających się o prawo jazdy kategorii C. Egzaminy przeprowadzano więc przy wykorzystaniu pojazdów udostępnianych nieodpłatnie przez jednostkę wojskową, nie spełniających warunków technicznych w zakresie długości i obciążenia. W wyniku oględzin stwierdzono, że samochody marki Star 200 i 266 miały długość 6,9 m, zamiast co najmniej 7 m oraz, że pojazdy te nie były obciążone co najmniej do połowy swojej dopuszczalnej ładowności. Przez okres 4 miesięcy przeprowadzano również egzaminy na prawo jazdy kat. T przy pomocy ciągnika rolniczego Ursus C 360, nie posiadającego ważnego badania technicznego.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu. W dokumentacji poegzaminacyjnej 12 losowo wybranych osób stwierdzono, że jednej z nich zaznaczono 7, zamiast 8 faktycznie popełnionych błędów.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Skierniewicach. Szerokość wjazdu na jedno ze stanowisk służących do sprawdzania umiejętności parkowania prostopadłego dla zdających na prawa jazdy kategorii B, B1, była o 12 cm większa od wymaganej przepisami, zaś szerokość wjazdu na jedno ze stanowisk przeznaczonych do parkowania skośnego (również dla kategorii B, B1) była natomiast zwiększona o 5 cm.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Warszawie. Szerokość wjazdu na jedno ze stanowisk służących do sprawdzania umiejętności parkowania skośnego była o 5 cm mniejsza od wymaganej, natomiast szerokość stanowiska służącego do sprawdzenia umiejętności kandydatów na kierowców kategorii B i B1 wykonywania manewru zawracania była aż o 1,9 m większa od wymiaru określonego w przepisach (9 m).

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku. Podczas egzaminu teoretycznego w dniu 8 maja 2001 r. egzaminator, informując egzaminowanych o zasadach przeprowadzania egzaminu, sprawdzał jednocześnie ich tożsamość oraz wręczał im arkusze odpowiedzi. Rozpraszał tym samym uwagę egzaminowanych – skupiona była nie na wyjaśnieniach, lecz

na treści otrzymanego arkusza. W sali egzaminacyjnej nie było plansz określających zasady prowadzenia egzaminu praktycznego.⁸³ Podczas dokonanej w tym samym dniu kontroli sposobu przeprowadzania egzaminu praktycznego stwierdzono, że przed jego rozpoczęciem egzaminatorzy nie upewniali się, czy osoba egzaminowana rozumiała zasady przeprowadzania egzaminu.

Na występowanie nieprawidłowości w procesie egzaminowania wskazywały również wyniki kontroli wewnętrznych, przeprowadzanych przez kierownictwo ośrodków oraz przez egzaminatorów funkcyjnych, tj. głównie egzaminatorów nadzorujących.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Toruniu. Egzaminator nadzorujący, na podstawie ustaleń 70 kontroli przeprowadzonych w okresie od lipca 1999 r. do marca 2001 r., udokumentował następujące uchybienia: poprawienie wyników egzaminu na liście, skreślenie prawidłowych odpowiedzi na sprawdzonych arkuszach, brak podpisu lub pieczętki na arkuszu odpowiedzi, nanoszenie notatek na arkuszach odpowiedzi w postaci informacji o treści pytania, mało precyzyjne polecenia wydawane przez egzaminatora w czasie egzaminu na placu manewrowym.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu. Egzaminator nadzorujący, w sprawozdaniu z wykonania zadań w 2000 r., wyszczególnił 78 nieprawidłowości stwierdzonych na podstawie kontroli przebiegu egzaminów. W przypadku egzaminu teoretycznego dotyczyły one m.in.: niepodania czasu trwania egzaminu przy kategoriach dodatkowych, błędnego podania czasu trwania egzaminu (9 egzaminatorów), nie sprawdzaniu dokumentu tożsamości przed przystąpieniem do egzaminu (3 egzaminatorów), przydzielaniu testów nie w sposób losowy (3 egzaminatorów). W przypadku egzaminu praktycznego dotyczyły one natomiast: nieprawidłowego losowania arkuszy z zadaniami egzaminacyjnymi (1 egzaminator), nieprecyzyjnego omówienia zasad egzaminowania oraz kryteriów oceny za poszczególne manewry (6 egzaminatorów), braku jasnego sprecyzowania zadania do wykonania i odpowiednio wczesnego podania tego zadania osobie egzaminowanej (8 egzaminatorów), nieprawidłowego informowania osoby egzaminowanej lub nieinformowania jej o wyniku egzaminu (3 egzaminatorów).

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku. W 2000 r. odnotowano 247 kontroli przebiegu egzaminów, które zostały przeprowadzone przez egzaminatorów funkcyjnych (nadzorującego i koordynującego). Kontrolujący odnotowali uchybienia w odniesieniu do 28,7% egzaminów. Do podstawowych należało: chaotyczne omawianie zadań przewidzianych do wykonania, wykonywanie manewrów na placu przez zdających bez zapiętych pasów, nieprzerywanie jazdy egzaminacyjnej, mimo ewidentnych przekroczeń przepisów prawa o ruchu drogowym, nieinformowanie egzaminowanych o możliwości dokonania korekty błędów popełnionych na placu manewrowym, nieinformowanie egzaminowanych o skróceniu trasy i przejazdu do Ośrodka, po dwukrotnym popełnieniu tego samego błędu

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gorzowie Wielkopolskim. Egzaminator nadzorujący w badanym okresie przeprowadził 81 kontroli

⁸³ Por. § 21 ust. 1 pkt 4 lit. c rozporządzenia w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców.

przebiegu egzaminów. W 4.062 skontrolowanych arkuszach teoretycznych testów egzaminacyjnych stwierdził 10 nieprawidłowo ocenionych odpowiedzi, przy czym w jednym przypadku niewłaściwa ocena rzutowała na wynik egzaminu. Egzaminator oceniający zaznaczył mianowicie 2 błędy, podczas gdy faktycznie osoba zdająca zakresliła 3 błędne odpowiedzi. Ponadto egzaminator nadzorujący stwierdził 8 przypadków nieprawidłowości w toku kontroli egzaminów praktycznych, które polegały na tym, że egzaminatorzy: umożliwiali kursantom 3-krotne poprawianie błędów na placu manewrowym przy wykonywaniu tzw. „ósemki”, zamierzali przerwać jazdę w mieście, mimo iż kursanci nie spowodowali zagrożenia w ruchu drogowym (np. najechali na linię ciągłą), dobierali trasy przejazdów nie zawierające niezbędnych elementów (np. skrzyżowań ze światłami), czynnie pomagali kursantom w egzaminach, m.in. przez udzielanie porad przy wykonywaniu manewrów i osobistym poprawianiu popełnionych przez nich błędów, bezzasadnie zaliczali zadania na placu manewrowym, np. mimo niedotrzymania odległości 0,4 m od linii zatrzymania pojazdu.

W opisanych wyżej ośrodkach egzaminowania ujawnione przez egzaminatorów nadzorujących nieprawidłowości z reguły były przedstawiane na posiedzeniach egzaminatorów, jako naganne i wymagające zwiększenia dyscypliny pracy. Do wyjątków (7 przypadków) należało jednak ukaranie przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (upomnieniem lub nagana) egzaminatorów, którzy nie przestrzegali zasad egzaminowania.

O występowaniu negatywnych zjawisk podczas przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy świadczą skargi osób egzaminowanych, kierowane do dyrektorów tych ośrodków. Dotyczyły one głównie niewłaściwej oceny czynności wykonywanych przez skarżących podczas zdawania egzaminu praktycznego na placu manewrowym lub podczas jazdy w ruchu miejskim. Powtarzającym się w 259 zarejestrowanych skargach było niewłaściwe (aroganckie) zachowanie egzaminatorów wobec osób zdających. W wyniku wszczętych postępowań wyjaśniających, dominującą część zarzutów zgłoszonych w skargach uznano jednak za nieuzasadnioną.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Katowicach. *W badanym okresie wpłynęły 54 skargi, które po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w 53 przypadkach uznano za nieuzasadnione. W przypadku jednej skargi, dotyczącej niewłaściwego zachowania egzaminatora podczas egzaminu praktycznego na placu manewrowym, uznano rację osoby skarżącej i w konsekwencji rozwiązano umowę o pracę z egzaminatorem, którego skarga dotyczyła.*

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku. *W latach 1999–2001 (I kwartał) zarejestrowano 23 skargi osób egzaminowanych. Dotyczyły one negatywnych wyników egzaminów, spowodowanych niewłaściwą pracą i zachowaniem egzaminatorów (m.in. uniemożliwieniem prawidłowego ustawienia samochodu przed wykonaniem manewru parkowania, zakazem otwarcia okna w czasie jazdy, wulgarnym zachowaniem, źle prowadzonym egzaminem, uniemożliwieniem wykonania próbnej jazdy, niewłaściwą oceną wykonanego manewru, udostępnieniem testów po niezdanym egzaminie teoretycznym). Dyrektor Ośrodka odrzucił postawione w tych skargach zarzuty i podtrzymał decyzje egzaminatorów. W 7 przypadkach zapewnił na następnym*

egzaminie obecność egzaminatora nadzorującego.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Warszawie. W 2000 r. wpłynęło 17 skarg, z których 13, w zakresie podnoszonych spraw, uznano za niezasadne. W rezultacie uznania 4 skarg, w tym 3 dotyczących zachowania egzaminatora i obsługi biurowej, osoby skarżące zostały przeproszone. Uznany za winnego egzaminator został ukarany upomnieniem. W jednym z wymienionych wyżej przypadków skarżącemu nieodpłatnie zorganizowano egzamin, który zakończył się wynikiem pozytywnym.

Wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych wśród osób egzaminowanych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, potwierdziły występowanie negatywnych zjawisk w czasie egzaminowania kandydatów na kierowców.

Spośród 1.048 ankietowanych: 65,5% nie miało możliwości wyboru pojazdu spośród samochodów pozostających w dyspozycji ośrodka, 13% nie poinformowano o przyczynach niezaliczenia egzaminu, 10% nie wiedziało o możliwości dokonania korekty toru jazdy w czasie wykonywania poszczególnych manewrów parkowania, 68% nie wiedziało o możliwości złożenia skargi do osoby nadzorującej przebieg egzaminu.

Ponadto 325 ankietowanych (31%) zgłosiło zastrzeżenia do sposobu przeprowadzenia egzaminów: zbyt szybkiego i niedokładnego informowania o kolejności i zasadach przebiegu egzaminu, dowolnego interpretowania przez egzaminatora wymogów stawianych kandydatom, faworyzowania wybranych osób, wyraźną tendencję do wyciągania opłat za egzaminy poprawkowe, zbyt długiego czasu oczekiwania (6–7 godzin) między egzaminem teoretycznym a częścią praktyczną oraz braku odpowiedniego miejsca na „godziwe” spędzenie tego czasu, braku możliwości odwołania się nawet wtedy, gdy egzaminowany ma rację, braku szans zdającego na dochodzenie swych racji podczas egzaminu na placu manewrowym, gdyż i tak „zostanie oblany” przy jeździe po mieście, ograniczania prawa zdających do złożenia skargi, zaliczania manewru parkowania tylko w przypadku równego (co do centymetra) umieszczenia pojazdu wewnątrz figury egzaminacyjnej, uwzględniania tylko jednej korekty podczas całego egzaminu na placu manewrowym, a nie w każdym z rodzajów parkowania, narzucania wszystkim zdającym marki pojazdu przeznaczonego do egzaminu praktycznego, uzależnienia wyników egzaminu od osoby egzaminatora lub „jego humoru” oraz uwag typu: „egzaminatorzy nie powinni przepuścić tylu osób”, nieudzielania odpowiedzi przez egzaminatorów na pytania w trakcie egzaminu praktycznego i niechęci do współpracy z osobą egzaminowaną, nadmiernego przywiązywania wagi do egzaminu praktycznego na placu manewrowym, częstych nieobiektywnych ocenach egzaminatorów, nieprzedstawianiu i nieomawianiu przyczyn niezaliczenia egzaminu praktycznego.

3.6. Zatrudnianie i kwalifikacje egzaminatorów

W 20 poddanych kontroli wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, w 2 przypadkach stwierdzono zatrudnianie egzaminatorów na podstawie umowy zlecenia, a nie umowy o pracę.⁸⁴ Czynności egzaminatora wykonywali również dyrektorzy ośrodków, co pozostawało w wyraźnej kolizji z ich obowiązkami z zakresu nadzoru

⁸⁴ Por. art. 109 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym.

nad egzaminowaniem i procedurami odwoławczymi, w przypadku skarg składanych przez osoby egzaminowane.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Skierniewicach. W badanym okresie, oprócz 8 egzaminatorów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, egzaminy teoretyczne i praktyczne przeprowadzało 3 egzaminatorów zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia oraz dyrektor Ośrodka.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Słupsku. Uprawniony egzaminator przeprowadził w 2000 r. 14 egzaminów teoretycznych i 3 praktyczne, a w 2001 r. inny egzaminator, nie będąc w tym czasie pracownikiem Ośrodka, 30 egzaminów praktycznych. Dyrektor Ośrodka przeprowadził natomiast do 10 marca 2001 r. 475 egzaminów teoretycznych i 11 praktycznych.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że na 469 egzaminatorów zatrudnionych w skontrolowanych ośrodkach na podstawie umowy o pracę, zaledwie 179 (38,2%) pracowało w pełnym wymiarze czasu. Pozostali zatrudniani byli na części etatu, w tym 137 na części mniejsze, niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy.

W grupie egzaminatorów zatrudnionych w niepełnym wymiarze, praca w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego stanowiła z reguły źródło dodatkowych dochodów uzupełniających emeryturę (w około 50% stwierdzonych przypadków), jak też wynagrodzenia z tytułu zatrudnienia w innych podmiotach. Powyższe dane wskazują, że nie zostało zrealizowane założenie powołania w pełni niezależnej, zawodowej kadry egzaminatorów.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Warszawie. Według stanu na 1 stycznia 2001 r. zatrudniał 75 egzaminatorów, w tym 11 w pełnym wymiarze czasu pracy. Dla pozostałych Ośrodek był dodatkowym miejscem pracy. W przypadku 38 egzaminatorów (60,3%) wynagrodzenie za pracę w Ośrodku było uzupełnieniem otrzymywanej emerytury.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu. Na 22 egzaminatorów 15 zatrudnionych było na części etatu, w tym 5 poniżej połowy pełnego wymiaru czasu pracy. W przypadku osób zatrudnionych na części etatu, praca w charakterze egzaminatora była pracą dodatkową.

W 3 wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego stwierdzono kolizję między zadaniami egzaminatorów, a dodatkowymi zajęciami podejmowanymi przez te osoby.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu. Jeden z egzaminatorów, będący jednocześnie kierownikiem jednostki prowadzącej szkolenie, egzaminował osoby przeszkolone w tej jednostce. W wyniku przeprowadzonych 76 egzaminów z teorii i 104 egzaminów z praktycznego opanowania wymaganych umiejętności, wynik pozytywny uzyskały odpowiednio 74 (97,4%) i 102 (98,1%) osoby. Wskaźniki te były znacznie wyższe od średnich dotyczących ogółu zdających.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu. Egzaminator zatrudniony na ¼ etatu, zatrudniony w innym miejscu pracy w pełnym wymiarze, w okresie od lipca 2000 r. do grudnia 2000 r. był jednym z instruktorów szkolących kandydatów na kierowców. W aktach osobowych egzaminatora brakowało informacji o podstawowym miejscu pracy.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Szczecinie. Od lutego 2000 r. na stanowisku egzaminatora pracowała osoba, której mąż prowadził szkołę jazdy w Stargardzie Szczecińskim. Przed zatrudnieniem dyrektor Ośrodka zwrócił się do Wojewody Zachodniopomorskiego, z prośbą o stanowisko, czy opisany wyżej fakt nie narusza obowiązujących przepisów.⁸⁵ Wojewoda poinformował dyrektora, że (...) „nie jest właściwym organem do oceny kandydata na pracownika ośrodka (...) zatrudnianie egzaminatorów należy do obowiązków dyrektora Ośrodka (...)”.

W 2 wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego zatrudnieni egzaminatorzy nie dawali rękojmi należytego wykonywania zawodu.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Szczecinie. Zatrudniał 2 egzaminatorów, przeciwko którym toczyło się postępowanie sądowe, w związku z oskarżeniem o korupcję przy przeprowadzaniu egzaminów na prawo jazdy (sprawa z 1998 r.). Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że nie zawiesił w pełnieniu obowiązków tych osób, w związku z brakiem prawomocnego wyroku w przedmiotowej sprawie.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Białej Podlaskiej. Spośród 15 zatrudnianych egzaminatorów, 6 notowanych było w policyjnej ewidencji wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Osoby te ukarane zostały mandatami karnymi (w tym 2 egzaminatorów 2 i 3-krotnie) za spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym: kierowanie pojazdem po spożyciu alkoholu, naruszenie zakazu wyprzedzania na skrzyżowaniu, przekroczenie dozwolonej prędkości na terenie zabudowanym.

Stwierdzono również, że w 3 wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego egzaminatorami były osoby zatrudnione w organach, które sprawowały bezpośredni nadzór nad tymi jednostkami.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu. W okresie od lutego 2000 r. do kwietnia 2001 r., jako egzaminator zatrudniony był w wymiarze ¼ etatu st. inspektor wojewódzki z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, zobowiązany do wykonywania, w imieniu wojewody, nadzoru nad tym Ośrodkiem.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu. W badanym okresie obowiązki egzaminatora wykonywał pracownik Urzędu Marszałkowskiego, który w lipcu 2000 r., w ramach wykonywania obowiązków służbowych, kontrolował działalność tego Ośrodka.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku. Na ¼ etatu zatrudniani byli w charakterze egzaminatorów dyrektor Wydziału Gospodarki Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego i st. inspektor wojewódzki z tego Wydziału. Wydział ten był zobowiązany do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad przeprowadzeniem egzaminów w Ośrodku.

Pracownicy urzędów państwowych, o których jest mowa w ww. przykładach,

⁸⁵ Por. art. 110 ust. 1 pkt 9 Prawa o ruchu drogowym.

posiadali zgody wojewodów na podjęcie dodatkowej pracy na stanowisku egzaminatora.⁸⁶ Zauważyć jednak należy, że zgodnie obowiązującymi przepisami prawa,⁸⁷ pracownicy urzędów wojewódzkich oraz innych urzędów stanowiących aparat pomocniczy terenowych organów administracji rządowej – urzędnicy państwowi nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia, bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony oraz wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych wśród osób egzaminowanych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, potwierdziły występowanie negatywnych zjawisk w pracy egzaminatorów.

I tak: egzaminatorzy swoim zachowaniem powodują zdenerwowanie zdających egzamin praktyczny, zwłaszcza podczas jazdy na placu manewrowym i po mieście, mają lekceważący stosunek do osoby egzaminowanej, czynią niestosowne propozycje kobietom, cechuje ich arogancja, brak kultury (opryskliwe zachowanie), niepotrzebnie stwarzają sytuacje stresowe, np. (cytaty): „egzaminator w czasie egzaminu praktycznego rozmawia przez telefon komórkowy, co rozprasza uwagę egzaminowanego”, „egzaminatorzy (nie wszyscy) są opryskliwi”, „gorsze nerwy niż na maturze”, „zapewne jeszcze długo nie zdecyduję się na zdawanie prawa jazdy, jeśli to jednak nastąpi, to zrobię to gdzie indziej”, „często zdanie egzaminu zależy od humoru egzaminatora, w rezultacie prawidłowo wykonany manewr nie jest zaliczany”, „poganianie przez egzaminatora okrzykami: szybciej! szybciej!, co utrudnia zdanie egzaminu”.

Zachowanie egzaminatorów ilustrują m.in. następujące wypowiedzi: „chamskie zachowanie”, „podają nieprawdziwe przyczyny niezdania”, „umożliwienie korekty manewrów parkowania zależy od jego humoru”, „są niemili”, „atmosfera bardzo negatywna, pogarda dla osób egzaminowanych, uwagi typu „wy dziewczyny, was trudno czegośkolwiek nauczyć”, „zwykle zdenerwowanie przed egzaminem, podczas zdawania egzaminu praktycznego doprowadza do niewielkich błędów ocenianych bardzo rygorystycznie przez egzaminatorów.”

Ankietowani zwracali także uwagę na: nerwowość, pośpiech, stwarzanie atmosfery zagrożenia, brak obiektywizmu oraz nadmierną drobiazgowość ocen na placu manewrowym, atmosferę wokół egzaminów – nieżyczliwość ze strony personelu wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, niemożność zmiany terminu egzaminu - umówiona data nie może być zmieniona i nie przysługuje żadne prawo odwołania się, uznawanie przez egzaminatorów, iż skręcone koła po zakończeniu manewru parkowania równoległego dają negatywny wynik egzaminu, przekroczenie o kilka centymetrów ustalonego przez nich limitu odległości kół od krawężnika lub samochodu od linii końcowej również daje ujemny wynik egzaminu, nie interesuje ich, że niektórzy pierwszy raz w życiu siedzą za kierownicą takiego samochodu, gdyż w czasie kursu jeździli pojazdem innej marki, lekceważenie

⁸⁶ Por. art. 72 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. N 49, poz. 483 ze zm.).

⁸⁷ Por. art. 1 ust. 1 pkt 9a pkt 3 oraz art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 ze zm.).

osoby egzaminowanej, arogancję - w sytuacjach spornych jest całkowicie pomijana (jej opinia lub zażalenie nie jest uwzględniane), racje ma zawsze egzaminator.

Zdaniem ankietowanych egzaminatorzy powinni być bardziej wyrozumiali i uprzejmi dla zdających i pomagać, a nie utrudniać, zdanie egzaminu.

3.7. Potencjalne obszary korupcji

Na istnienie zjawisk korupcji w sferze przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami wskazują zarówno fakty stwierdzone w czasie kontroli, jak również wyniki badań ankietowych osób egzaminowanych.

W czasie kontroli Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Lublinie, egzaminowana osoba - w obecności kontrolera NIK – usiłowała, w zamian za korzystny wynik egzaminu, wręczyć korzyść materialną egzaminatorowi.

W dniu 5 kwietnia 2001 r. osoba egzaminowana z części teoretycznej popełniła 3 błędy i w związku z tym uzyskała wynik negatywny. Podczas udzielania jej przez egzaminatora wyjaśnień uzasadniających negatywną ocenę osoba ta, w obecności kontrolera NIK, stwierdziła: „to ja może zapłacę” i położyła na biurku egzaminatora kopertę, informując jednocześnie, że jest w niej 800 zł. Policja przyjęła zeznania od egzaminatora i kontrolera NIK (świadka zdarzenia). W sprawie tej, według informacji z Prokuratury Rejonowej w Lublinie z 19 kwietnia 2001 r., prowadzone jest postępowanie przygotowawcze.

W kontrolowanych ośrodkach zarejestrowano w badanym okresie łącznie 11 przypadków proponowania egzaminatorom korzyści materialnych lub innych przy zdawaniu egzaminu. Np.:

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Lublinie. *W dniu 22 lipca 1999 r. ubiegający się o prawo jazdy kategorii „B w, po uzyskaniu negatywnego wyniku egzaminu namawiał egzaminatora do jego zmiany. Zapropował mu, iż może się odwdzięczyć, gdyż ma duże możliwości. Po odmowie, zdający zaczął grozić egzaminatorowi, że straci on pracę w Ośrodku. W tej sprawie egzaminator sporządził notatkę służbową, którą przekazano 28 lipca 1999 r. do Prokuratury Rejonowej w Lublinie. Prokuratora nie dopatrzyła się znamion czynu zabronionego i 30 listopada 1999 r. zakończyła czynności w tej sprawie.*

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Częstochowie. *Próbę wręczenia egzaminatorowi 400 zł za zmianę negatywnego wyniku egzaminu podjął ojciec egzaminowanego. Po odmowie egzaminatora – cyt. „... wygrażając rękami kopnął w drzwi samochodu, uszkadzając poszycie drzwi i powłokę lakierową”. W wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez Policję i Prokuraturę, Sąd 9 stycznia 2001 r. skazał oskarżonego na karę 1 roku i 2 miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu na dwa lata, grzywnę 1200 zł, wpłatę na rzecz pokrzywdzonego 300 zł oraz pokrycie kosztów postępowania.*

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Koszalinie. *12 kwietnia 1999 r. egzaminator zawiadomił dyrektora Ośrodka, że egzaminowany przystępując do II części egzaminu (praktycznego) zaproponował mu, po*

wejściu do samochodu, przyjęcie butelki koniaku, w zamian za uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu. Zwrócił się przy tym o wyznaczenie łatwiejszej trasy, z uwagi na 3-cią próbę zdawania egzaminu i ewentualną konieczność odbycia dodatkowego szkolenia. Egzaminator przerwał egzamin praktyczny i wystawił ocenę negatywną. O powyższym powiadomił egzaminatora nadzorującego. Po sprawdzeniu dokumentów okazało się, że kandydat na kierowcę egzamin praktyczny zdaje po raz pierwszy. O ww. zdarzeniu dyrektor Ośrodka 13 kwietnia 1999 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Koszalinie, załączając pisemną prośbę egzaminowanego o niekierowanie sprawy do organów ścigania. Postanowieniem z 20 lipca 1999 r. Sąd Rejonowy w Koszalinie warunkowo umorzył postępowanie karne na okres próby jednego roku oraz zobowiązał oskarżonego do uiszczenia świadczenia pieniężnego na rzecz Przedszkola Integracyjnego w Koszalinie w wysokości 300 zł.

20 kwietnia 2000 r. egzaminator przekazał egzaminatorowi nadzorującemu notatkę informującą, że podczas sprawdzania tożsamości osoby egzaminowanej, która podejmowała kolejną, szóstą próbę zdania egzaminu, otrzymał od niej propozycję zaproszenia na kolację, w zamian za pozytywny wynik tego egzaminu. O ww. fakcie dyrektor Ośrodka 20 kwietnia 2000 r. zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Koszalinie, załączając wspomnianą notatkę. Postanowieniem z 26 września 2000 r. Sąd Rejonowy w Koszalinie warunkowo umorzył postępowanie karne na okres jednego roku, zasądzając od oskarżonej świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na rzecz Domu Dziecka w Boninie.

Z informacji uzyskanych od organów ścigania wynika, że Prokuratury Rejonowe w 11 przypadkach prowadziły czynności dochodzeniowe w sprawie przyjęcia korzyści majątkowych przez egzaminatorów.⁸⁸ Tego rodzaju sprawy zgłaszane były zarówno przez osoby egzaminowane, jak też przez kierowników ośrodków egzaminowania. Np.:

Prokuratura Rejonowa w Białej Podlaskiej. Prowadziła czynności sprawdzające w sprawie przyjmowania korzyści majątkowych przez egzaminatorów wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, w związku z egzaminowaniem osób ubiegających się o prawo jazdy. Czynności te, podjęte w związku z anonimowym doniesieniem, zakończono 25 stycznia 2001 r. postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego.

Prokuratura Rejonowa w Nowym Sączu. Prowadziła, na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, postępowanie przygotowawcze przeciwko egzaminatorowi. W czasie kontroli egzaminu teoretycznego stwierdzono naruszenie zasad egzaminowania, polegające na podmianie przez egzaminatora arkusza egzaminacyjnego jednej z osób zdających. W dniu 30 czerwca 2000 r. Prokuratura Rejonowa wydała postanowienie o umorzeniu śledztwa wobec stwierdzenia, iż brak jest dostatecznych dowodów uzasadniających popełnienie przestępstwa.

Prokuratura Rejonowa w Wałbrzychu. Prowadziła dochodzenie w sprawie podejrzenia przyjęcia korzyści majątkowych w zamian za uzyskanie pozytywnej oceny z egzaminu na prawo jazdy w okresie od września 2000 r. do grudnia 2000 r. Postępowanie przygotowawcze zostało wszczęte 6 lutego 2001

⁸⁸ O przestępstwo z art. 271 § 1 Kodeksu karnego.

r., w związku z zawiadomieniem złożonym przez jedną z osób egzaminowanych. Do czasu zakończenia kontroli postępowanie przygotowawcze nie zostało zakończone.

***Prokuratura Rejonowa w Rybniku.** Prowadziła w stosunku do 3 byłych pracowników Oddziału Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w tym mieście postępowanie przygotowawcze w sprawie o korupcję. Postępowaniem objęto: egzaminatora i st. inspektorów ds. egzaminowania i ds. technicznych. Do czasu zakończenia kontroli postępowanie przygotowawcze nie zostało zakończone.*

Do obszarów zagrożonych korupcją zaliczyć należy sytuacje, w których egzaminatorzy prowadzili osobiście lub byli rodzinnie powiązani z osobami prowadzącymi szkolenie kandydatów na kierowców. Również organizacja pracy, tak jak to miało miejsce w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Warszawie, stwarzała takie zagrożenie.

W 2 z 3 miejsc egzaminowania w tym Ośrodku, obsługa informatycznych środków technicznych, za pomocą których prowadzono ewidencję osób egzaminowanych i rejestrowano przebieg egzaminowania, została powierzona innym podmiotom. Pracownicy ww. podmiotów prowadzili obsługę osób zgłaszających się na egzamin, począwszy od złożenia przez nie dokumentów, do czasu zakończenia procedury egzaminacyjnej, m.in. przygotowywali listy osób zakwalifikowanych na egzamin. Ewidencjonowali również wyniki egzaminów, a także przygotowywali dokumenty tych osób do wysłania do organów właściwych w sprawach wydawania uprawnień do prowadzenia pojazdów. Stwierdzono przy tym, że wymienione podmioty prowadziły jednocześnie zaplecze socjalne i techniczne miejsc egzaminowania oraz prowadziły szkolenie kandydatów na kierowców lub organizowały jazdy doszkalające.

Potwierdzeniem negatywnych zjawisk istniejących w czasie egzaminów, były wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród osób egzaminowanych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego.

Na pytanie o sugestie wysuwane ze strony osób związanych z egzaminowaniem, dotyczące wręczenia korzyści materialnej w zamian za zdanie egzaminu, 11,8% ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Na pytanie, czy uzyskanie prawa jazdy związane było z wręczeniem tej korzyści, 4,4% osób potwierdziło ten fakt.

Dodatkowo, osoby ankietowane podały w uwagach m.in., że: istniała możliwość „wykupienia” egzaminu bez brania w nim udziału, zdanie egzaminu zależało nie tylko od umiejętności, ale także od humoru i dobrej woli egzaminatora, znają osoby, które zdały egzamin po wręczeniu korzyści materialnej i wiedzą, komu taką korzyść ewentualnie należałoby wręczyć, każdy kto chciał zdać wcześniej wręczał „łapówkę”, natomiast ten, który chciał być uczciwy, zdawał kilkakrotnie, w łapownictwie bierze udział wiele osób (m.in. – tu wymieniono imię i nazwisko egzaminatora), prawo jazdy udało się załatwić nielegalnie za większą gotówkę, wprawdzie osobiście nie spotkały się z sugestią dotyczącą wręczenia korzyści materialnej, lecz były świadkami ich wręczania, osoba, która zdawała egzamin, popełniła błędy podczas jazdy i mimo to zdała, zdanie bez łapówki jest nierealne, egzaminatorzy powinni

wiedzieć, że nie każdego na to stać, w tym ośrodku (nazwa...), praktycznie nie ma możliwości zdania egzaminu, po odmowie wręczenia korzyści sugerowano, że zawsze znajdzie się jakiś powód niezaliczenia egzaminu, załatwienie egzaminu w zamian za korzyść materialną traktuje się jak normalną sprawę (stawki w określonych miastach, w zależności od rodzaju egzaminu, teoria czy praktyka, od 700 do 2.000 zł, w ośrodku szkolenia (nazwa ...), na 3 dni przed egzaminem, proponowano przekazanie 1.500 zł, co miało zapewnić „zdawanie egzaminu w bardziej komfortowych warunkach”.

3.8. Nadzór wojewodów nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców

Wojewodowie nie wykonywali skutecznego nadzoru nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców. W latach 1999-2000, w 3 spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich, nie zaplanowano i nie przeprowadzano w ogóle kontroli w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, zaś w 5 z nich nie wykonano kontroli przewidzianych w planie.

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach. W latach 1999-2000 nie sporządzono planu kontroli tych Ośrodków. W 1999 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli, a w 2000 r. tylko po jednej kontroli w Ośrodkach w Częstochowie, Bielsku-Białej i Katowicach. Na 2001 r. zaplanowano 3 kontrole. Zaplanowanej na kwiecień 2001 r. kontroli w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Katowicach jednak nie przeprowadzono.

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. Nie opracowano planu kontroli na 1999 r., uwzględniającego problematykę egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. Delegatury w Ciechanowie i Siedlcach oraz Oddział w Warszawie zrealizowały w grudniu 1999 r. po jednej kontroli problemowej. W planie na 2000 r. zaplanowano natomiast 78 kontroli, przy czym zrealizowano tylko 42 (53,8%), w tym jedną kompleksową.

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu. Na podstawie półrocznych planów, odpowiedzialny za nadzór wydział był zobowiązany do przeprowadzania kontroli w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego. Z planowanych w okresie od 1 lipca 1999 r. do 30 czerwca 2001 r. 51 kontroli, według stanu na 30 kwietnia 2001 r. wydział ten przeprowadził tylko 7, w tym: jedną w I półroczu 2000 r. (obejmującą sprawdzenie dokumentacji egzaminacyjnej oraz czasu trwania egzaminu w ruchu drogowym - w Ośrodku w Jeleniej Górze), 4 - w II półroczu 2000 r. (ich zakresem objęto przystosowanie placów manewrowych do wymogów egzaminacyjnych - w Ośrodkach w: Jeleniej Górze, Legnicy, Wałbrzychu i Wrocławiu), 2 w I półroczu 2001 r. (obejmujące: wykonywanie czynności związanych z procedurą zapisu na egzamin, obieg dokumentacji egzaminacyjnej, warunki obsługi, sposób rozpatrzenia i załatwiania skarg, ocenę pracy egzaminatora koordynatora i egzaminatora nadzorującego - w Ośrodku we Wrocławiu oraz organizację i przebieg egzaminu - w Ośrodku w Jeleniej Górze). Wydział przeprowadził ponadto 5 kontroli nieplanowanych, w tym w II półroczu 1999 r. 3 tzw. rekontrole (2 w Ośrodku w Legnicy i jedną w Ośrodku w Wałbrzychu), w wyniku których nie sporządzono stosownych protokołów. Pozostałymi 2 kontrolami w II półroczu 2000 r. objęto Ośrodek w Jeleniej Górze (dotyczyły

one organizacji i przebiegu egzaminu, przestrzegania procedury zapisu na egzamin i obiegu dokumentacji egzaminacyjnej).

Analiza dokumentacji z kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli wojewodów wskazywała, że w około 70% zakończyły się one bez konkretnych wniosków.

Kontrolerzy, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzaniu egzaminów, nie korzystali w wystarczającym stopniu z uprawnień do ich przerywania, jak również do skierowania egzaminatora na egzamin przed komisją weryfikacyjną.⁸⁹ W badanym okresie skorzystali z uprawnienia do przerywania egzaminu zaledwie w 4 wypadkach, zaś ani jeden z egzaminatorów nie został skierowany na egzamin, chociaż z analizy dokumentacji pokontrolnej wynikało, że istniały ku temu przesłanki.

***Lubuski Urząd Wojewódzki w Zielonej Górze.** Przedstawiciele wojewody w wyniku kontroli przeprowadzonych w 2001 r. stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości w funkcjonowaniu wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego: przed rozpoczęciem egzaminu na placu manewrowym egzaminatorzy nie sprawdzali tożsamości osób przystępujących do egzaminu, mimo dwukrotnie nieprawidłowo wykonanego zadania jeden z egzaminatorów kontynuował egzamin, kandydat mimo popełnienia 3 błędów przy zadaniu polegającym na jeździe pasem ruchu do przodu i do tyłu, mimo braku płynności jazdy został dopuszczony do kolejnego zadania. Na wniosek kontrolujących egzamin przerwano z wynikiem negatywnym. Podczas egzaminu teoretycznego okazało się, że egzaminator nie posiadał świadectwa kwalifikacji.*

***Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie.** Przedstawiciel wojewody, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów przez 34 (61,8%) egzaminatorów w czasie przeprowadzania egzaminów, nie spowodował ich przerywania lub unieważnienia. Do najistotniejszych naruszeń przepisów przez egzaminatorów należało: zmiana kolejności czynności egzaminacyjnych w stosunku do określonej w instrukcji, błędne lub niewystarczające informowanie o przebiegu egzaminu oraz o prawach i obowiązkach egzaminowanych osób, wyrażanie zgody na trzykrotne próby wykonania danego zadania na placu manewrowym oraz dopuszczanie kandydatów do wykonania następnego zadania, mimo iż egzaminowany przy wykonywaniu poprzedniego popełnił 2 błędy. W 34 protokółach, w których odnotowano prowadzenie egzaminu niezgodnie z instrukcją, brak było wyjaśnień kontrolowanych egzaminatorów o przyczynach odstępstw od obowiązujących zasad. W 4 protokółach odnotowano fakt bezpośredniej ingerencji kontrolera w sposób przeprowadzania egzaminu, m.in. przez wnioskowanie o uzupełnienie wyjaśnień, dotyczących sposobu realizacji poszczególnych zadań przez egzaminowanego.*

Wojewodowie, mimo istniejącej możliwości zawieszenia działalności wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, w zakresie przeprowadzania egzaminów, w przypadkach stwierdzenia rażących uchybień,⁹⁰ nie korzystali z tych uprawnień. Postępowanie pokontrolne, w przypadkach stwierdzenia uchybień, polegało z reguły na wydaniu zaleceń zmierzających do ich usunięcia.

⁸⁹ Powołana przy Ministrze Transportu i Gospodarki Morskiej.

⁹⁰ Por. art. 112 ust. 1 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym.

Nie stwierdzono również, aby wojewodowie przeprowadzali analizy działalności ośrodków egzaminowania, pod względem występowania obszarów korupcji. W wyjaśnieniach, pracownicy urzędów odpowiedzialni za nadzór nad tymi jednostkami informowali m.in., że:

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy. *Nie dokonano kompleksowej oceny systemu egzaminowania, ale źródłem korupcji mogą być powiązania egzaminatorów z instruktorami i szkołami nauki jazdy. Organ nadzorujący egzaminowanie nie ma jednak jeszcze właściwego rozeznania czy powiązania takie faktycznie występują i w jakim zakresie, a ponadto nie ma żadnych dowodów wskazujących na to, że w procesie egzaminowania kandydatów na kierowców korupcja istnieje.*

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach. *Wojewoda w ramach nadzoru nie wydał pisemnej decyzji i wytycznych dotyczących działania w zakresie zwalczania zjawisk patologicznych, w tym korupcyjnych, ale były prowadzone zajęcia, na których omawiane były takie tematy jak odpowiedzialność prawna i administracyjna egzaminatorów, informacje o ujawnianych przypadkach korupcji w procesie egzaminowania. Wydział odpowiedzialny za nadzór nad wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego jest w bezpośrednim kontakcie z Wydziałem do Walki z Korupcją Śląskiej Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach. Przekazywane są tam informacje o docierających do wojewody sygnałach dotyczących ewentualnych przestępstw egzaminatorów.*

Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. *Podjęmowano działania prowadzące do minimalizowania obszarów zagrożenia korupcją. Np. w małopolskich ośrodkach ruchu drogowego wprowadzono zasadę anonimowości osoby egzaminowanej i egzaminatora w czasie przygotowania do egzaminu. W ramach nadzoru, poza działaniami kontrolnymi, podejmowano m.in. działania: analizę zdawalności u poszczególnych egzaminatorów na podstawie statystyk nadsyłanych okresowo przez ośrodki ruchu drogowego, okresowe spotkania szkoleniowe, z udziałem egzaminatorów nadzorujących, analizę skarg wpływających do Wydziału i ośrodków, udział w okresowych spotkaniach z ich dyrektorami organizowanych przez Urząd Marszałkowski, analizę zawiadomień o próbach przekupstwa egzaminatora zgłaszanych przez ośrodki, zorganizowanie przez Wojewodę Małopolskiego spotkania z udziałem prokuratury wojewódzkiej, Komendanta Wojewódzkiego Policji, Urzędu Marszałkowskiego oraz dyrektorów Małopolskich Ośrodków Ruchu Drogowego na temat zjawisk patologicznych w procesie egzaminowania, przygotowanie do zamieszczenia na stronie internetowej Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego statystyki zdawalności w poszczególnych ośrodkach szkolenia kierowców z podziałem na powiaty (Kraków).*

Do przyczyn braku skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego zaliczyć należy m.in. niewłaściwe przygotowanie merytoryczne pracowników wykonujących bezpośredni nadzór nad tymi jednostkami.

Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim. *Jedna z pracownic wykonujących zadania nadzorcze nad wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego, legitymowała się wykształceniem średnim, dwuletnim stażem pracy, ukończoną służbą przygotowawczą do służby cywilnej i dwudniowym seminarium z zakresu „zadań i kompetencji organów*

administracji publicznej w zakresie komunikacji i transportu wynikających ze zmian w prawie o ruchu drogowym i innych aktach prawnych”.

3.9. Ewidencja egzaminatorów

Nieprawidłowości w ewidencji egzaminatorów, umożliwiające zatrudnienie na tych stanowiskach osób nie spełniających obowiązujących wymagań, stwierdzono w 8 spośród 10 skontrolowanych urzędów wojewódzkich. W szczególności odnosiło się to do braku: potwierdzeń odbywania corocznych szkoleń organizowanych przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, aktualnych badań lekarskich, potwierdzenia niekaralności.

Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku. *W przypadku 19 spośród 42 ujętych w ewidencji egzaminatorów brakowało aktualnych orzeczeń lekarskich, potwierdzających stan zdrowia i predyspozycje psychiczne do wykonywania zawodu, a w przypadku 20 – potwierdzenia o niekaralności za przestępstwa lub wykroczenia. Spośród 15 egzaminatorów zatrudnionych w Ośrodku w Słupsku, 4 w 1999 r. i 3 w 2000 r. nie odbyło corocznych szkoleń organizowanych przez dyrektora Ośrodka, w tym jedna osoba przez okres 2 lat.*

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy. *Dokumentacja osobowa egzaminatorów nie pozwalała na ustalenie, czy osoby ujęte w ewidencji (w większości przed 1995 r.) spełniają aktualne wymogi. W szczególności brak było dokumentów potwierdzających, czy nie były one karane za przestępstwa lub wykroczenia drogowe oraz czy nie wykonywały innych zajęć kolidujących z funkcją egzaminatora. Dokumentów tych brakowało również w aktach osobowych prowadzonych przez Ośrodki w Bydgoszczy i Toruniu. Dokumentacja została częściowo uzupełniona w czasie kontroli.*

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach. *W dokumentacji 115 egzaminatorów wpisanych do ewidencji: 15 nie posiadało aktualnych orzeczeń lekarskich potwierdzających odpowiedni stan zdrowia i wymagane predyspozycje psychiczne. Termin ważności tych orzeczeń upłynął w okresie: do 1 miesiąca - 3 osoby, od 3 do 5 miesięcy - 12 osób. W aktach osobowych 2 egzaminatorów nie było dokumentów potwierdzających ukończenie w 2000 r. szkolenia organizowanego przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Brak dokumentów potwierdzających rękojmię należytego wykonywania zawodu stwierdzono w aktach osobowych 28 egzaminatorów.*

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu. *Ewidencją, według stanu na 29 grudnia 2000 r., nadal obejmowano egzaminatorów, w stosunku do których brakowało udokumentowanego spełniania obowiązujących warunków. Wyniki analizy dokumentacji 20 egzaminatorów (z 74 ujętych w ewidencji) ujawniły brak potwierdzenia spełniania rękojmi należytego wykonywania obowiązków. W przypadku 15 egzaminatorów stwierdzono nieposiadanie potwierdzenia uczestnictwa w charakterze obserwatora w wymaganych 7 egzaminach oraz przeprowadzenia co najmniej 3 egzaminów pod kierunkiem wyznaczonej osoby. Natomiast 8 egzaminatorów zatrudnionych w Ośrodku we Wrocławiu nie posiadało ważnych badań lekarskich.*

Zaniedbania w ewidencji egzaminatorów wyjaśniano z reguły tym, iż osoby wykonujące czynności egzaminatora w dniu wejścia w życie ustawy uważa się za spełniające wymagania określone ustawą.⁹¹ Wojewodowie, korzystając ze swych uprawnień, skreślali jednak z ewidencji egzaminatorów nie spełniających tych wymogów. W badanym okresie 7 wojewodów wykreśliło 26 egzaminatorów. W 3 przypadkach wykreślenie nastąpiło w związku ze stwierdzeniem niespełniania rękopisami należytego wykonywania obowiązków.

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu. Podstawą wykreślenia jednej osoby z ewidencji egzaminatorów było potwierdzenie przez dziekana Wydziału Inżynierii Środowiska Politechniki Wrocławskiej, że przedstawiona kopia dyplomu jest sfalszowana. Powyższe stwierdzenie było podstawą powiadomienia przez dyrektora Ośrodka w Jeleniej Górze miejscowej Prokuratury. Od decyzji tej zainteresowany złożył odwołanie do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, podając m. in., iż posłużenie się fałszywym dyplomem wynikało tylko i wyłącznie z obawy o utratę posiadanych uprawnień egzaminatora, w związku z brakiem wyższego wykształcenia. Minister utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W pozostałych przypadkach przyczyną skreślenia była utrata ważności wymaganych dokumentów (badań lekarskich, świadectw kwalifikacji, corocznego szkolenia).

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie. Wojewoda skreślił w 2000 r. z ewidencji 11 spośród zarejestrowanych 220 egzaminatorów, którzy w wymaganym czasie nie dostarczyli: zaświadczenia o odbyciu corocznego szkolenia organizowanego przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, aktualnego orzeczenia lekarskiego, świadectwa kwalifikacji.

Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim. Z powodu niedostarczenia zaświadczeń o ukończeniu corocznego szkolenia, skreślono 6 egzaminatorów.

3.10. Wydawanie praw jazdy

W prawie 40% skontrolowanych starostw ujawniono nieprawidłowości w wydawaniu praw jazdy. Polegały one w głównej mierze na prowadzeniu dokumentacji związanej z rejestrowaniem i wydawaniem tych dokumentów, z naruszeniem zasad legalności i rzetelności, w tym na: przyjmowaniu niekompletnych wniosków, podań i innych zaświadczeń, wydawaniem międzynarodowych praw jazdy z naruszeniem zasady trzyletniego okresu ważności, dokonywaniu wymiany prawa jazdy bez unieważnienia poprzedniego, braku rejestru wpływu dokumentów, pobieraniu opłat w wysokości niezgodnej z obowiązującymi przepisami, nieprawidłowym przechowywaniu dokumentów.

Starostwo Powiatowe w Sepólnie Krajeńskim. Prowadzone przez Wydział Budownictwa, Komunikacji i Promocji księgi rejestrów, w których odnotowywano wnioski o wydanie świadectw kwalifikacji, wnioski i zaświadczenia o wydanie praw jazdy, wnioski o wymianę dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami, były rozszyte i nie parafowane. W

⁹¹ Por. art. 145 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

jednym rejestrze dołożono 8, a w drugim 29 dodatkowych kart o jednakowym numerze – 13. W 2.179 teczkach kierowców i kandydatów na kierowców znajdowały się wnioski, podania i zaświadczenia niekompletnie wypełnione (19,3% ogółu dokumentów). Przekazana w 1999 r. przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Bydgoszczy dokumentacja osób bez uprawnień nie została zweryfikowana i umieszczona w aktach. Wydział wydał 32 międzynarodowe prawa jazdy, naruszając zasadę trzyletniego okresu ważności tego dokumentu. W 2 przypadkach wydano tego rodzaju dokument na okres krótszy, od ustalonego przepisami - o 2 i 12 miesięcy, a w 11 na okresy dłuższe – od 8 do 36 dni. W rejestrze ww. praw jazdy nie odnotowywano numerów pozycji i rejestracyjnych przyjętych podań, dat przyjęcia wniosków. Dokumenty wydawano również na podstawie niekompletnych wniosków. Wymiany praw jazdy dokonywano naruszając zasady określone w przepisach prawa, w tym m.in.: w rejestrze nie numerowano wniosków i nie rejestrowano daty ich przyjęcia, przyjmowano wnioski niekompletne, nie unieważniano praw jazdy podlegających wymianie. Znacznej części osób (17,1%) nie wydano zaświadczeń o złożeniu wniosku o wymianę prawa jazdy. Pracownicy Starostwa na wnioskach o wymianę prawa jazdy wpisywali daty wcześniejsze, niż dzień uiszczenia opłaty skarbowej. Spowodowało to, że w 95,1% spraw przekroczono termin wydania nowego prawa jazdy. Przekroczenia wynosiły od 1 do 30 dni. Około 40% akt kierowców znajdowało się w pomieszczeniu archiwum wydziałowego Starostwa, będącym jednocześnie pokojem socjalnym, z dostępem osób trzecich. Niezabezpieczone akta nie były oznakowane numerami ewidencyjnymi i nie były odnotowane w prowadzonym rejestrze akt. Osoba odpowiedzialna za wydawanie praw jazdy, rejestrację pojazdów, wydawanie międzynarodowych praw jazdy i innych uprawnień, była jednocześnie właścicielem miejscowego ośrodka szkolenia kierowców.

Starostwo Powiatowe w Lublinie. *W 4 spośród 30 sprawdzonych akt, dotyczących wydania międzynarodowego prawa jazdy, w podaniach złożonych przez mieszkańców gminy Niedzwica nie wpisano m.in. nazwy i adresu organu wydającego, daty przyjęcia podania, numeru w rejestrze, kodu terytorialnego, a w jednym przypadku w rubryce „uiszczył opłatę za wydanie prawa jazdy” wpisano 55 zł, mimo iż dowód wpłaty wystawiono na 25 zł. W dwóch przypadkach stwierdzono, że do 12 kwietnia 2001 r. w podaniach o wydanie międzynarodowego prawa jazdy, w miejscu przeznaczonym na wpisanie decyzji, nie umieszczono daty jej wydania.*

Starostwo Powiatowe w Gliwicach. *Wydawano międzynarodowe prawa jazdy na podstawie wniosków nie noszących daty wpływu. Nie prowadzono także ich rejestru. Uniemożliwiło to ustalenie okresu załatwienia wniosku i zgłoszenie ewentualnych skarg, w przypadku nieterminowego załatwienia sprawy.*

Urząd Miasta w Opolu. *W rejestrach wydanych uprawnień do kierowania pojazdami nie zapisano dat: odebrania prawa jazdy – do 31 grudnia 2000 r., zwrotu prawa jazdy (gdy miał on miejsce), wpływu wniosku organu o przekazanie akt i ich wysłania do organu.*

Starostwo Powiatowe w Goleniowie. *W przypadku 2 spośród 10 badanych spraw, dotyczących wydania międzynarodowych praw jazdy stwierdzono stosowanie starych, wycofanych już druków.*

Starostwo Powiatowe w Sulęcinie. W okresie od 4 sierpnia do 22 grudnia 2000 r. w 13 przypadkach za wydanie prawa jazdy pobrano kwotę 50 zł oraz w jednym przypadku za wydanie świadectwa kwalifikacji 20 zł, tj. w wysokości niższej odpowiednio o 5 zł i 3 zł od obowiązującej.

Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich. W badanym okresie, w wyniku nieprawidłowego naliczania opłat za świadectwa kwalifikacji i prawa jazdy zaniżono dochody o 360 zł.

Do zasadniczych przyczyn tego stanu należał niedostateczny nadzór merytoryczny ze strony odpowiedzialnych osób nad pracownikami wydającymi prawa jazdy oraz nieprzygotowanie pomieszczeń do przechowywania dokumentacji.

3.11. Ewidencja kierowców

W 8 objętych kontrolą starostwach nie przestrzegano, ustalonych w przepisach prawa, zasad prowadzenia ewidencji kierowców.⁹² W szczególności nie prowadzono ewidencji osób bez uprawnień, tj. osób, które nie przystąpiły do egzaminu państwowego w okresie jednego roku, licząc od daty ostatniego egzaminu i nie spełniają, określonych w obowiązujących przepisach prawa, wymagań do wydania prawa jazdy.

Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich. Akta ewidencyjne kierowców w Wydziale Komunikacji i Dróg były skompletowane, oprawione w teczki i przechowywane w przeznaczonym na ten cel archiwum. Nie przestrzegano jednak zasad ewidencji osób, które nie przystąpiły do egzaminu w okresie jednego roku, licząc od daty ostatniego egzaminu i nie spełniają wymogów do wydania prawa jazdy. Ustalono, że otrzymane w tej sprawie dokumenty z Ośrodków w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze przechowywane były w jednej teźce w plikach według dat wpływu. W 1999 r. z Ośrodków tych otrzymano dokumentację 18, a w 2000 r. aż 166 takich osób. Stwierdzono ponadto, że karty kierowców ułożone były w kartonach umieszczonych na szafkach z dokumentacją pojazdów, przy stanowisku pracy do wydania praw jazdy w sali obsługi petentów i nie posiadały stosownego zabezpieczenia.

Starostwo Powiatowe w Sulęcinie. Dokumentacja osób bez uprawnień, przekazana przez Ośrodki w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp., przechowywana była w jednej teźce w sposób nieuporządkowany. Nie prowadzono ewidencji i nie zakładano akt ewidencyjnych takich osób. Spośród plików dokumentów znajdujących się w teźce 43 dotyczyły osób posiadających już uprawnienia.

W 4 starostwach dokumentacja związana z wydawaniem praw jazdy była przechowywana w sposób nieprawidłowy i nie była właściwie zabezpieczona.

Starostwo Powiatowe w Lublinie. Akta w filiach w Bełżycach i Bychowie składowano w pudłach ułożonych na podłodze.⁹³ Utrudniało to odnalezienie konkretnych akt - w dniu prowadzenia kontroli w Filii Wydziału w Bychowie pracownicy nie mogli odnaleźć akt dwóch kierowców.

⁹² Por. rozdział 1a Prawa o ruchu drogowym.

⁹³ Por. § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 czerwca 1999 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz. U. Nr 58, poz. 621). Weszło ono w życie z dniem 1 lipca 1999 r.

Starostwo Powiatowe w Nysie. Akta kierowców zgromadzono w pomieszczeniu, które było zabezpieczone systemem czujników ruchu zintegrowanych z instalacją alarmową i linią telefoniczną do stanowiska dowodzenia w Komendzie Powiatowej Policji w Nysie. Pomieszczenie to nie posiadało jednak zabezpieczonych otworów okiennych i drzwi balkonowych (np. rolet antywłamaniowych, okiennic lub krat), utrudniających osobom niepowołanym wejście do tego pomieszczenia.

Nieprawidłowości te wynikały zarówno z braku skutecznego nadzoru nad pracownikami, zobowiązanych do prowadzenia omawianych spraw, jak również braku właściwych pomieszczeń do przechowywania dokumentacji.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Zasięgnięcie informacji w jednostkach innych niż kontrolowane

W związku z kontrolą zasięgnięto informacji⁹⁴ w 43 jednostkach, głównie we właściwych miejscowo jednostkach organizacyjnych Prokuratury o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych w sprawach o korupcję w ośrodkach egzaminowania kierowców. Informacji zasięgnięto także w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, Komendzie Głównej Policji oraz Komendzie Stołecznej.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej. Dotyczyły one: oceny systemu egzaminowania kandydatów na kierowców oraz podejmowanych czynności, dotyczących przeciwdziałania korupcji, przesłanek, które zdecydowały o wprowadzeniu⁹⁵ przepisu, zabraniającego obecności osób trzecich (poza wyjątkami) podczas egzaminowania w sali egzaminacyjnej i na placu manewrowym, w sytuacji gdy obecność tych osób nie jest zabroniona w czasie egzaminu państwowego poza placem manewrowym, przygotowania projektów przepisów dotyczących systemu egzaminowania kierowców.

Komenda Główna i Komenda Stołeczna Policji. Dotyczyły one: przypadków kierowania pojazdami przez osoby, które nigdy nie posiadały wymaganych uprawnień oraz stanu technicznego pojazdów używanych w procesie nauczania oraz egzaminowania.

2. Podpisanie protokołów kontroli

Kierownicy skontrolowanych jednostek nie skorzystali z przysługującego im⁹⁶ prawa zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń opisanych w protokołach kontroli - protokoły te zostały podpisane bez zastrzeżeń.

W 8 skontrolowanych jednostkach, na wniosek kontrolerów i po podpisaniu protokołów, zorganizowano narady pokontrolne,⁹⁷ w celu omówienia stwierdzonych nieprawidłowości i propozycji wniosków usprawniających.

⁹⁴ Por. art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹⁵ Por. rozporządzenie w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców.

⁹⁶ Por. art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o NIK.

⁹⁷ Tamże - art. 58 ust. 1.

3. Postępowanie pokontrolne

3.1. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.⁹⁸ W wyniku kontroli, przeprowadzonych w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego w Opolu i Wrocławiu, wystąpienia skierowano również do marszałków województw.

Wnioski adresowane do wojewodów dotyczyły w szczególności: aktualizacji ewidencji egzaminatorów, wpisywania do niej wyłącznie osób spełniających wymagane warunki, wszczynania postępowania w sprawie skreślenia z ewidencji egzaminatorów nie spełniających tych wymagań, niedopuszczania do zatrudniania w charakterze egzaminatorów pracowników urzędu odpowiedzialnych za nadzór nad egzaminowaniem, przeprowadzania kontroli działalności egzaminacyjnej, umożliwiającej ocenę funkcjonowania systemu przygotowania kandydatów na kierowców, korzystania w większym stopniu z uprawnień nadzorczych, tj. w przypadkach prowadzenia egzaminów niezgodnie z przepisami powodowania ich przerwania lub unieważnienia oraz kierowania egzaminatorów na egzamin sprawdzający przed komisją weryfikacyjną, zintensyfikowania nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego przez kompetentnych i niezależnych od kontrolowanych jednostek pracowników oraz dokonywania ocen stwierdzonych uchybień, zapewnienia pełnej realizacji zaplanowanych zadań z zakresu kontroli wspomnianych ośrodków.

Wnioski adresowane do dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego dotyczyły: zatrudniania egzaminatorów w pełnym wymiarze czasu pracy, uzupełnienia akt egzaminatorów o brakujące dokumenty oraz ich bieżącej aktualizacji, jednoznacznego informowania egzaminowanych o ich prawach i obowiązkach, przygotowania miejsc egzaminowania i pracy egzaminatorów, podjęcia działań prowadzących do wyeliminowania niewłaściwego zachowania egzaminatorów wobec osób egzaminowanych, uniemożliwienia egzaminowania absolwentów szkół nauki jazdy przez egzaminatorów uprzednio ich szkolących, zapewnienia efektywnego systemu nadzoru i kontroli przebiegu egzaminów.

Wnioski przedstawione starostom dotyczyły natomiast: wykonywania w sposób skuteczny nadzoru nad przebiegiem szkolenia kandydatów na kierowców, a w szczególności zapewnienia systematycznej kontroli ośrodków szkolenia, zweryfikowania zezwoleń na prowadzenie szkoleń, udzielonych ośrodkom szkolenia kandydatów na kierowców, wyeliminowania z procesu szkolenia kandydatów na kierowców osób nieuprawnionych, aktualizacji dokumentacji dotyczącej instruktorów nauki jazdy, dokonywania wszystkich wymaganych zapisów w prowadzonych rejestrach, respektowania obowiązku zakładania i prowadzenia wymaganych akt oraz sposobu ich przechowywania.

3.2. Trzech adresatów wystąpień pokontrolnych zgłosiło⁹⁹ zastrzeżenia do ocen i wniosków w nich zawartych.

Wojewoda Pomorski. Wniósł zastrzeżenia do ocen wskazujących, że:

⁹⁸ Tamże – art. 60 ust. 1.

⁹⁹ Por. art. 61 ust. 1 ustawy o NIK.

większość egzaminatorów wykazanych w ewidencji nie spełniała wymagań ustawowych, sposób sprawowania nadzoru nad szkoleniem i egzaminowaniem był niewłaściwy oraz zatrudniani byli, jako egzaminatorzy, pracownicy Urzędu odpowiedzialni za nadzór nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców. Zastrzeżenia te zostały przez Komisję Rozstrzygającą NIK oddalone w całości.

Prezydent Miasta Opola. Wniósł zastrzeżenie do oceny, dotyczącej sposobu prowadzenia ewidencji instruktorów. Zostało ono uznane w całości. Natomiast oddalone zostały pozostałe zastrzeżenia, dotyczące: niespełnienia wymagań w zakresie wymaganych warunków do prowadzenia działalności dydaktycznej przez jednostki, którym udzielono zezwolenia na szkolenie kandydatów na kierowców oraz wydania zezwolenia na szkolenie 2 jednostkom, które nie udokumentowały spełnienia takich warunków.

Dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Lublinie. Zastrzeżenia obejmujące: wniosek dotyczący informowania starostów o niezadowolających wynikach szkolenia, liczbę osób, które uczestniczyły w ankiecie przeprowadzonej w czasie kontroli oraz procentowy udział ankietowanych w odpowiedziach na poszczególne pytania, liczbę sprawnych samochodów, jakimi dysponował Ośrodek, uwzględnione zostały w całości. W części uwzględnione zostało zastrzeżenie, dotyczące oceny wskazującej na istnienie obszaru korupcji. Oddalone zostały natomiast zastrzeżenia, dotyczące braku nadzoru ze strony kierownictwa Ośrodka nad przebiegiem egzaminów przeprowadzanych po godzinie 16⁰⁰ oraz wyników ankiety.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych

Z ogólnej liczby 150 wniosków przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych, ich adresaci zrealizowali 106, w trakcie realizacji pozostawały 24, a odnośnie 20 nie podjęto jeszcze stosownych działań.¹⁰⁰

Wojewodowie informowali o podjęciu decyzji zwiększających liczbę kontroli, np. wojewoda kujawsko - pomorski - o podwojeniu ich liczby. Informowali oni również o zobowiązaniu egzaminatorów do przedkładania zaświadczeń o ukończeniu corocznych szkoleń w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego oraz orzeczeń lekarskich o zdolności do wykonywania zawodu. Wojewoda Śląski wystąpił natomiast do Komendanta Wojewódzkiego Policji i prokuratury o przesyłanie informacji o ukaraniu egzaminatorów i prowadzeniu postępowań za wykroczenia lub przestępstwa przeciwko przepisom ruchu drogowego.

Starostowie poinformowali m.in. o cofnięciu zezwoleń dla 2 ośrodków szkolenia (Starosta w Przysusze) i wszczęciu postępowania o cofnięcie kolejnego zezwolenia przez Starostę w Goleniowie. Starosta w Goleniowie wszczął ponadto postępowanie w sprawie cofnięcia upoważnienia dla jednego z instruktorów ośrodka szkolenia, jak również zobowiązał te ośrodki do informowania o rozpoczęciu kursów na prawo jazdy, w okresie na 3 dni przed ich rozpoczęciem, w celu umożliwienia kontroli prowadzenia przez nie szkoleń kandydatów na kierowców. Cztery starostwa poinformowały o zwiększeniu liczby pracowników upoważnionych do kontroli ośrodków szkolenia kierowców.

¹⁰⁰ Według stanu na dzień 2 grudnia 2001 r.

Dyrektorzy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego informowali o rozwiązaniu umowy o pracę z 2 egzaminatorami, z tego za nieprawidłowości w egzaminowaniu (Ośrodek w Słupsku) i łączenie funkcji egzaminatora z pracą instruktora w ośrodku szkolenia (Ośrodek w Radomiu). Dyrektor Ośrodka w Słupsku wypowiedział również warunki pracy i płacy 2 egzaminatorom, pozbawiając ich funkcji egzaminatora nadzorującego i egzaminatora ds. badań i analiz. Dyrektor Ośrodka w Warszawie, jeszcze w czasie trwania kontroli, zatrudnił jako pracowników etatowych osoby obsługujące informatyczne środki techniczne, likwidując tym samym problem obsługi Ośrodka przez jednostki szkolące kandydatów na kierowców. Wszyscy dyrektorzy ośrodków informowali o wzmocnieniu nadzoru, zarówno ze strony kierownictw tych jednostek jak i egzaminatorów nadzorujących - nad egzaminowaniem kandydatów na kierowców. Dyrektor Ośrodka w Lublinie poinformował o zobowiązaniu egzaminatorów do przedkładania zaświadczeń z policji o ewentualnych wykroczeniach przeciwko prawu o ruchu drogowym.

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof Szwedowski

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia 7 stycznia 2002 r.

**Wykaz
skontrolowanych jednostek w ramach kontroli pn. „Prawidłowość
szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców
oraz wydawania praw jazdy”**

I. Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego

1. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Warszawie
2. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Skierniewicach
3. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Bydgoszczy
4. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Toruniu
5. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku
6. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Słupsku
7. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Katowicach
8. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Częstochowie
9. Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego w Tarnowie
10. Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego w Nowym Sączu
11. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Lublinie
12. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Białej Podlaskiej
13. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Opolu
14. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Szczecinie
15. Zachodniopomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Koszalinie
16. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Siedlcach
17. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Radomiu
18. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu
19. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Wałbrzychu
20. Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Gorzowie Wielkopolskim

II. Urzędy wojewódzkie

1. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
2. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku
3. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
4. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie

5. Lubelski Urząd Wojewódzki Lublinie
6. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
7. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
8. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
9. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
10. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim

III. Starostwa

1. Starostwo Powiatowe w Warszawie
2. Starostwo Powiatowe we Włocławku
3. Starostwo Powiatowe w Sępólnie Krajeńskim
4. Urząd Miasta w Słupsku
5. Starostwo Powiatowe w Lęborku
6. Starostwo Powiatowe w Tychach
7. Starostwo Powiatowe w Gliwicach
8. Starostwo Powiatowe w Krakowie
9. Starostwo Powiatowe w Brzesku
10. Starostwo Powiatowe w Radzynie Podlaskim
11. Starostwo Powiatowe w Lublinie
12. Starostwo Powiatowe w Nysie
13. Urząd Miasta w Opolu
14. Starostwo Powiatowe w Goleniowie
15. Urząd Miejski w Świnoujściu
16. Starostwo Powiatowe w Przysusze
17. Urząd Miasta w Płocku
18. Urząd Miejski w Jeleniej Górze
19. Starostwo Powiatowe w Polkowicach
20. Starostwo Powiatowe w Sulęcinie
21. Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich

IV. Urzędy marszałkowskie

1. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

Analiza zbiorcza
badan ankietowych przeprowadzonych wśród osób
egzaminowanych w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego

Badania ankietowe zostały przeprowadzone na przełomie I i II kwartału 2001 r. Ankieta była anonimowa, jej wypełnienie i przekazanie do Najwyższej Izby Kontroli było dobrowolne. Informacji udzieliło 1.048 osób, tj. 27% objętych ankietowaniem z terenu całego kraju (osoby egzaminowane w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego, zlokalizowanych na terenie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, pomorskiego, śląskiego i zachodnio-pomorskiego).¹⁰¹

1. W sprawie możliwości wyboru pojazdu egzaminacyjnego spośród samochodów będących w dyspozycji ośrodka¹⁰²:

tak	347 osób, tj. 33,2%
nie	687 osób, tj. 65,5%
brak odpowiedzi	14 osób, tj. 1,3%

2. W sprawie poinformowania osoby egzaminowanej o przyczynach niezaliczenia egzaminu:

tak	609 osób, tj. 58,1%
nie	133 osoby, tj. 13%
nie było takiej potrzeby	292 osoby, tj. 27,9%
brak odpowiedzi	10 osób, tj. 1%

3. Na pytanie, czy przed przystąpieniem do części praktycznej egzaminu wiedział Pan/Pani o możliwości dokonania jednej korekty toru jazdy w czasie poszczególnych manewrów parkowania osoby egzaminowane odpowiadały :

3.1. przy parkowaniu skośnym:

tak	927 osób, tj. 88,5%
nie	103 osoby, tj. 9,8%
brak odpowiedzi	18osób, tj. 1,7%

3.2. przy parkowaniu prostopadłym:

¹⁰¹ Wyniki statystyczne badań ankietowych zawiera tabela Nr 1.

¹⁰² Rozkład odpowiedzi według poszczególnych wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego przedstawiono na wykresie Nr 1.

tak	937 osób, tj. 89,4%
nie	92 osób, tj. 8,8%
brak odpowiedzi	19 osób, tj. 1,8%

3.3. przy parkowaniu równoległym

tak	933 osób, tj. 88,1%
nie	105 osób, tj. 10%
brak odpowiedzi	20 osób, tj. 1,9%

4. W sprawie umożliwienia przez egzaminatora w części praktycznej egzaminu jednej korekty toru jazdy przy wykonywaniu manewru parkowania, uzyskano następujące odpowiedzi:

tak	626 osób, tj. 59,7%
nie	100 osób, tj. 9,6%
nie było takiej potrzeby	292 osoby, tj. 29%
brak odpowiedzi	10 osób, tj. 1,7%

5. Na pytanie czy osoby egzaminowane wiedziały o możliwości złożenia skargi do osoby nadzorującej przebieg egzaminu (tzw. egzaminatora nadzorującego) uzyskano następujące odpowiedzi:

tak	313 osób, tj. 29,9%
nie	714 osób, tj. 68,1%
brak odpowiedzi	21 osób, tj. 2%

6. Na pytanie o sugestie wysuwane ze strony osób związanych z egzaminowaniem wręczenia korzyści materialnej w zamian za zdanie egzaminu uzyskano następujące odpowiedzi¹⁰³:

tak	123 osób, tj. 11,8%
nie	907 osób, tj. 86,5%
brak odpowiedzi	18 osób, tj. 1,7%

7. Na pytanie, czy uzyskanie prawa jazdy związane było z wręceniem łapówki, odpowiedzi były następujące¹⁰⁴:

tak	46 osób, tj. 4,4%
-----	-------------------

¹⁰³ Rozkład odpowiedzi według poszczególnych wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego przedstawiono na wykresie Nr 2.

¹⁰⁴ Rozkład odpowiedzi według poszczególnych wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego przedstawiono na wykresie Nr 2.

nie 947 osób, tj. 90,4%

brak odpowiedzi 55 osób, tj. 5,2%

8. Uwagi na temat egzaminowania kandydatów na kierowców w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego zgłosiło 325 osób tj. 31% wszystkich, którzy udzielili odpowiedzi na pytania ankiety. Większość uwag, tj. 99%, było krytycznych wobec egzaminatorów. Nadesłane uwagi zgrupowano w blokach tematycznych, dotyczących takich zagadnień, jak:

A. Prawidłowość przeprowadzania egzaminów.

B. Zachowanie egzaminatorów wobec osób egzaminowanych.

C. Sprawność techniczna pojazdów egzaminacyjnych.

D. Obszary korupcjogenne.

E. Propozycje usprawnienia systemów szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

F. Inne (jakość szkolenia).

Blok tematyczny A

- za szybkie i niedokładne informowanie o kolejności i zasadach przebiegu egzaminu,

- *dowolne interpretowanie przez egzaminatora wymogów stawianych kandydatom na kierowców,*

- *faworyzowanie wybranych osób,*

- *wyraźna tendencja do wyciągania opłat za egzaminy poprawkowe,*

- *za długie oczekiwanie (6-7 godz.) między egzaminem teoretycznym a częścią praktyczną oraz brak w ośrodkach odpowiedniego miejsca na „godziwe” przeczekanie tego czasu,*

- *brak możliwości odwołania się osoby egzaminowanej nawet wtedy, gdy ma rację,*

- *zdający nie ma szans na dochodzenie swych racji podczas egzaminu na placu manewrowym, gdyż i tak zostanie obłany przy jeździe po mieście,*

- *ograniczanie prawa zdających do złożenia skargi,*

- *zaliczanie manewru parkowania tylko w przypadku równego (co do centymetra) umieszczenia pojazdu wewnątrz figury egzaminacyjnej,*

- *uwzględnianie tylko jednej korekty podczas całego egzaminu na placu manewrowym, a nie w każdym z rodzajów parkowania,*

- *narzucanie wszystkim zdającym marki pojazdu przeznaczonego do egzaminu praktycznego,*

- *uzależnienie wyników egzaminu od tego „na jakiego się trafi egzaminatora oraz od jego humoru” lub wieloznacznego stwierdzenia; „egzaminatorzy nie powinni przepuścić tylu*

osób”,

- nieudzielanie odpowiedzi przez egzaminatorów na jakiegokolwiek pytania w trakcie trwania egzaminu praktycznego i niechęć do współpracy z osobą egzaminowaną,
- za duże przywiązywanie uwagi do egzaminu praktycznego na placu manewrowym, przy czym oceny egzaminatorów wykonywanych manewrów są często nieobiektywne,
- nieprzedstawianie i nieomawianie przyczyn niezaliczenia egzaminu praktycznego.

Blok tematyczny B

- egzaminatorzy swoim zachowaniem powodują stres u zdających, szczególnie podczas egzaminu praktycznego, tak na placu manewrowym jak i podczas jazdy na mieście,
- lekceważenie osoby egzaminowanej, czynienie niestosownych propozycji egzaminowanym kobietom, arogancja egzaminatorów, brak kultury ze strony egzaminatora (opryskliwe zachowanie),
- niepotrzebne stwarzanie sytuacji stresowej w czasie egzaminu, np.:

- „egzaminator w czasie egzaminu praktycznego rozmawia przez telefon komórkowy, co rozprasza uwagę egzaminowanego”,
- „egzaminatorzy (nie wszyscy) są opryskliwi”,
- „gorsze nerwy niż na maturze”,
- „zapewne jeszcze długo nie zdecyduję się na zdawanie prawa jazdy, jeśli to jednak nastąpi, to zrobię to gdzie indziej”,
- często zdanie egzaminu zależy od humoru egzaminatora w rezultacie prawidłowo wykonany manewr jest niezaliczany,
- poganianie przez egzaminatora okrzykami: szybciej! szybciej!, takie zachowanie uniemożliwia zdanie egzaminu,

- aroganckie i złośliwe zachowania się egzaminatorów, co ilustrują najczęściej powtarzane wypowiedzi:

- „chamskie zachowanie egzaminatorów”,
- „podają nieprawdziwe przyczyny nie zdania”,
- „umożliwienie korekty manewrów parkowania zależy od jego humoru”,
- „są niemili”,
- „atmosfera bardzo negatywna pogarda dla osób egzaminowanych”, uwagi typu „wy dziewczyny, was trudno czegokolwiek nauczyć”,
- „ważna odporność psychiczna kandydatów”,
- „zwykle zdenerwowanie przed egzaminem, podczas zdawania egzaminu praktycznego doprowadza do niewielkich błędów ocenianych bardzo

rygorystycznie przez egzaminatorów”,

- nerwowość, pośpiech, nieprzyjazność, stwarzanie atmosfery zagrożenia, brak obiektywizmu oraz nadmiar drobiazgowości ocen na placu manewrowym,

- atmosfera wokół egzaminów – okropna, niezyczliwość ze strony personelu WORD,

- niezyczliwość co do zmiany terminu egzaminu, zaś umówiona data nie może być zmieniona „nawet w wypadku śmierci” i nie przysługuje żadne prawo odwołania się,

- egzaminatorzy uznawali, iż skręcone koła po zakończeniu manewru parkowania równoległego dają negatywny wynik egzaminu; przekroczenie o kilka centymetrów ustalonego przez nich limitu odległości kół od krawężnika lub samochodu od linii końcowej również dawało ujemny wynik egzaminu; niektórzy z nich są niemili i robią niestosowne uwagi, nie interesuje ich fakt, że niektórzy pierwszy raz w życiu siedzą za kierownicą samochodu, gdyż w czasie kursu jeździli samochodem innej marki,

- egzaminatorzy powinni być bardziej wyrozumiali i uprzejmi dla zdających i pomagać (a nie utrudniać) zdanie egzaminu,

- lekceważenie osoby egzaminowanej, arogancja egzaminatorów, osoba egzaminowana w sytuacjach spornych między egzaminatorem jest całkowicie pomijana (jej opinia lub zażalenie nie jest uwzględniane); raczej ma zawsze egzaminator, nawet wtedy kiedy kwestia sporna pozostaje niepodważalna ocena egzaminatora,

- wiele zależy od tego na jakiego się trafi egzaminatora oraz od jego humoru,

- brak kultury ze strony egzaminatora (opryskliwe zachowanie), brak pomocy przy jakichkolwiek pytaniach w trakcie trwania egzaminu praktycznego.

Blok tematyczny C

- egzamin praktyczny powinien odbywać się na sprawnych samochodach, a nie na rozgruchotanych i trzeba wątpić żeby taki samochód uzyskał przegląd techniczny”,

- pojazdy egzaminacyjne są w fatalnym stanie technicznym,

- źle działające elementy, głównie skrzynia biegów i sprzęgło,

- nieprzystosowane samochody do zdawania egzaminów przez osoby niepełnosprawne.

Blok tematyczny D

- istniała możliwość „wykupienia” egzaminu bez brania w nim udziału,

- zdanie egzaminu zależało na pewno od umiejętności, ale także od humoru i dobrej woli egzaminatora, znam osoby, które zdały egzamin po wręczeniu korzyści materialnej i wiedziałem komu taką korzyść ewentualnie należałoby wręczyć,

- zdawałem egzamin pięciokrotnie i wiem, że każdy kto chciał zdać wcześniej wręczał „łapówkę”, kto chciał być uczciwy zdawał kilkakrotnie, wiem że w łapownictwie bierze udział wiele osób (m.in. – tu wymieniono imię i nazwisko egzaminatora),

- *prawo jazdy dało się załatwić na lewo za większą gotówkę,*
- *osobiście nie spotkałam się z sugestią ze strony egzaminatora o wręczenie korzyści materialnej, lecz byłam świadkiem wręczenia egzaminatorowi sumy pieniężnej a osoba, która zdawała egzamin popełniła błędy podczas jazdy, pomimo tego zdała,*
- *zdanie bez łapówki jest nierealne, egzaminatorzy powinni wiedzieć, że nie każdego na to stać,*
- *w tym ośrodku (nazwa...) praktycznie nie ma możliwości zdania egzaminu bez dania łapówki,*
- *po odmowie wręczenia korzyści sugerowano, że zawsze znajdzie się jakiś powód nie zaliczenia egzaminu,*
- *załatwienie egzaminu za łapówkę, traktuje się jak normalną sprawę, ankietowani podają stawki w określonych miastach, za rodzaj egzaminu (teoria czy praktyka), tj. od 700 do 2.000 zł,*
- *w ośrodku szkolenia (nazwa ...) na 3 dni przed egzaminem proponowano przekazanie kwoty 1.5000 zł, co miało zapewnić „zdawanie egzaminu w bardziej komfortowych warunkach,*
- *komisyjne przeprowadzanie egzaminów praktycznych.*

Blok tematyczny E

- *obniżenie opłat za egzamin poprawkowy, gdyż zbyt wysokie opłaty z tego tytułu stanowiące dochód WORD są dodatkowym motywem ekonomicznym niezaliczania egzaminów,*
- *wylączenie z pojazdów egzaminacyjnych aut bez wspomagania kierownicy*
- *odbywanie egzaminów przy udziale instruktora szkolącego,*
- *niezaliczenie jazdy egzaminacyjnej w ruchu miejskim nie powinno powodować ponownego zdawania części egzaminu na placu manewrowym,*
- *egzaminatorzy zbyt dużą wagę przywiązują do placu i całe szkolenie opiera się na przygotowaniu do placu, a nie umiejętności jazdy po ulicach, należałoby zwiększyć o min. 10 godz. szkoleniowe jazdy w ruchu miejskim,*
- *za dużo jazdy na placu, za mało w ruchu ulicznym, egzamin powinien dzielić się na 3 etapy, by po niezaliczeniu miasta poprawiać tylko miasto, nadmierne zaostrzenie przepisów przy jeździe po placu powoduje, że centymetry decydują o wyniku egzaminu.*

Blok tematyczny F

- *za wysokie opłaty za egzamin poprawkowy oraz niestawiennictwo na egzamin,*
- *zbyt dużo ośrodków szkoleniowych, nie zawsze dobrych i sprawdzających się,*
- *za mało jest godzin nauki, w tym godzin jazdy, praktycznie podchodząc do egzaminu nie posiada się takich umiejętności aby zaliczyć egzamin za pierwszym razem, aby dobrze przygotować się do egzaminu to powinno się wymagać min. 30 godz. jazdy w terenie (a nie na*

placu),

- mała liczba godzin na naukę jazdy po mieście,*
- więcej manewrów na egzaminie, a nie tylko wybrane,*
- zarzuty wobec instruktorów jazdy; przychodzenie na jazdę pod wpływem alkoholu; w przypadku popełnienia błędu przez kursanta bicie go po rękach; brak umiejętności nauczania; zmuszanie kursantów do wykupywania dodatkowych godzin jazdy w innych ośrodkach w celu nauczenia tego, czego nie zostali nauczeni w macierzystym ośrodku.*