



KIN.430.10.2022

Nr ewid. 146/2022/P/21/033/KIN

Informacja o wynikach kontroli

## SYSTEM SZKOLENIA KANDYDATÓW NA KIEROWCÓW

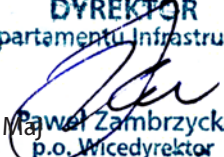
DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

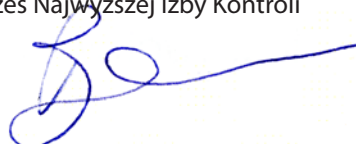
### Informacja o wynikach kontroli System szkolenia kandydatów na kierowców

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

**DYREKTOR**  
Departamentu Infrastruktury  
z up.  
Marek Ma  
  
Paweł Zambrzycki  
p.o. Wicedyrektor

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

30. 05. 2023r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)



# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA .....	16
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	18
4. WNIOSKI.....	33
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	37
5.1. Działania ministra właściwego do spraw transportu w zakresie zapewnienia przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach.....	37
5.2. Sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami.....	87
5.3. Spełnianie przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego wymagań do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców. ....	105
5.3.1. Spełnianie wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego .....	106
5.3.2. Spełnianie wymagań przez egzaminatorów.....	108
5.3.3. Prowadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z przeprowadzaniem egzaminów.....	113
5.4. Przeprowadzanie egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców oraz prowadzenie kursów i warsztatów dla kandydatów na instruktorów, wykładowców i egzaminatorów oraz osób posiadających te uprawnienia. ....	116
5.4.1. Przeprowadzanie egzaminów dla kandydatów na kierowców.....	116
5.4.2. Prowadzenie kursów i warsztatów dla osób przygotowujących kandydatów na kierowców do egzaminu państwowego oraz osób egzaminujących tych kandydatów .....	119
5.5. Sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców .....	120
5.6. Prowadzenie rejestrów i ewidencji.....	124
5.6.1. Prowadzenie przez starostów rejestrów ośrodków szkolenia kierowców oraz ewidencji instruktorów i wykładowców .....	124
5.6.2. Prowadzenie przez marszałków województw ewidencji egzaminatorów .....	130

5.7. Wyniki analizy obowiązujących programów szkolenia, programu kursu kwalifikacyjnego i warsztatów doskonalenia zawodowego oraz dotyczące warunków, trybu, zakresu i zasad przebiegu egzaminów .....	133
5.7.1 Programy szkolenia, kursy kwalifikacyjne oraz doskonalenie zawodowe .....	134
5.7.2. Katalog pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców .....	140
5.7.3. Egzamin .....	144
5.7.4. Zmiany przepisów dotyczących systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, instruktorów oraz egzaminatorów .....	156
<b>6. ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>165</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	165
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	171
6.3. Wyniki analizy bazy pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców .....	193
6.4. Informacje dodatkowe .....	208
6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	213
6.6. Spis wykresów, infografik, map i tabel .....	217
6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	220
6.8. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli .....	221
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury .....	226

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- brd** bezpieczeństwo ruchu drogowego;
- CEK** Centralna Ewidencja Kierowców;
- dmc** dopuszczalna masa całkowita – największa określona właściwymi warunkami technicznymi masa pojazdu obciążonego osobami i ładunkiem, dopuszczonego do poruszania się po drodze;
- DTD** Departament Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury;
- GITD** Główny Inspektorat Transportu Drogowego;
- ITD** Inspektorat Transportu Drogowego;
- kategoria pojazdu** oznacza klasyfikację pojazdu według wymagań homologacyjnych (określa zał. nr 2 do ustawy Prawo o ruchu drogowym);
- Komisja weryfikacyjna** Komisja do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych;
- KRBRD** Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- KRK** Krajowy Rejestr Karny;
- KRS** Krajowy Rejestr Sądowy;
- Minister** Minister Infrastruktury;
- nadzór nad kierującym** działania podejmowane przez starostę (w zakresie spełniania wymagań określonych dla uzyskania i dysponowania dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem lub tramwajem) oraz Policję (w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego);
- NPBRD** Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- ODTJ** ośrodek doskonalenia techniki jazdy;
- ofiara śmiertelna, zabity** osoba, która zmarła na miejscu lub w ciągu 30 dni od dnia zaistnienia wypadku na skutek doznanych w jego wyniku obrażeń ciała;
- ofiara wypadku** osoba, która doznała obrażeń w wypadku drogowym;
- OSK** ośrodek szkolenia kierowców;
- osoba ciężko ranna** osoba, która doznała uszczerbku na zdrowiu w postaci:
- pozbawienia wzroku, słuchu, mowy, zdolności płodzenia, innego ciężkiego kalectwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej znacznej trwałej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego, istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała,
  - innych obrażeń powodujących naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7 dni;
- p.j.** prawo jazdy;
- PKK** Profil kandydata na kierowcę – zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami generowany, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym;
- POBR** Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- PWPW** Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A.;

<b>SP</b>	starostwo powiatowe;
<b>turystyka egzaminacyjna</b>	zjawisko polegające na wyborze przez zdających ośrodków egzaminowania, w których zdawalność części praktycznej egzaminu jest wysoka (z reguły zlokalizowanych w mniejszych miastach);
<b>UM</b>	urząd marszałkowski;
<b>warsztaty doskonalenia zawodowego egzaminatorów</b>	obowiązkowe, organizowane przez dyrektorów WORD, coroczne 3-dniowe warsztaty dla egzaminatorów;
<b>warsztaty doskonalenia zawodowego instruktorów i wykładowców</b>	obowiązkowe, organizowane m.in. przez OSK, coroczne 3-dniowe warsztaty dla instruktorów i wykładowców nauki jazdy;
<b>WORD, ośrodek, ośrodek egzaminowania</b>	Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego;
<b>wypadek</b>	zdarzenie drogowe, w wyniku nastąpiła śmierć lub uszkodzenie ciała.

## WYKAZ PRZYJĘTYCH SKRÓTÓW AKTÓW PRAWNYCH

<b>k.k lub kk</b>	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).
<b>k.p.a lub kpa</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
<b>ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności</b>	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1110).
<b>Prawo o rd</b>	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.).
<b>Prawo przedsiębiorców</b>	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
<b>ustawa o kierujących</b>	Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.).
<b>ustawy z 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących</b>	Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970, ze zm.).
<b>ustawa z 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny</b>	Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.).
<b>ustawa z 2018 r. o zmianie ustawy Prawo o rd</b>	Ustawa z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, ze zm.).

<b>rozporządzenie w sprawie egzaminowania z 2012 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie egzaminowania z 2016 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 232, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie egzaminowania z 2019 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 1206, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie kontroli OSK</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 1324).
<b>rozporządzenie w sprawie kontroli WORD</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (Dz. U. poz. 1325).
<b>rozporządzenie w sprawie szkolenia z 1998 r.</b>	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.).
<b>rozporządzenie w sprawie szkolenia z 2001 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 150, poz. 1681, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie szkolenia z 2005 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 217 poz. 1834, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie szkolenia z 2012 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie szkolenia z 2016 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. z 2018 r. poz. 1885).
<b>rozporządzenie w sprawie uzyskiwania uprawnień z 1992 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 marca 1992 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i uprawnień instruktorów, wykładowców, egzaminatorów oraz w sprawie szkolenia i egzaminowania (Dz. U. z 1996 r. Nr 134, poz. 626, ze zm.).
<b>rozporządzenie w sprawie uzyskiwania uprawnień z 2019 r.</b>	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji (Dz. U. poz. 1200).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy obowiązujące regulacje prawne oraz działania właściwych organów administracji publicznej zapewniały przygotowanie kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy działania ministra właściwego do spraw transportu były skuteczne i zapewniały prawidłowe i rzetelne przygotowanie kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach?
2. Czy nadzór starostów nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami oraz nad kursami dla kandydatów na instruktorów i kandydatów na wykładowców, a także warsztatami doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców był sprawowany w sposób rzetelny i przyniósł oczekiwane efekty?
3. Czy nadzór marszałków województw nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców był sprawowany w sposób rzetelny i przyniósł oczekiwane efekty?

Kontrole przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2001 r., 2010 r. i 2014 r.<sup>1</sup> w obszarze szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego wykazały szereg nieprawidłowości w każdym z badanych obszarów. Izba przypomina, że w kontrolach przeprowadzonych w tym okresie wielokrotnie wskazywała na konieczność wprowadzenia rozwiązań zwiększających skuteczność procesu przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego udziału w ruchu drogowym. Od tego czasu podejmowane były próby naprawcze, jednak bez większego powodzenia.

Celem kontroli *Prawidłowość szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy* (P/01/122) przeprowadzonej w 2001 r. była weryfikacja prawidłowości funkcjonowania wojewódzkich ośrodków szkolenia kierowców oraz skuteczności sprawowanego nad nimi nadzoru. Wnioski adresowane do wojewodów (sprawujących wówczas nadzór nad ośrodkami egzaminowania) dotyczyły m.in.: 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 WORD przez kompetentnych i niezależnych od kontrolowanych jednostek pracowników oraz dokonywania ocen stwierdzonych uchybień, zapewnienia pełnej realizacji zaplanowanych zadań z zakresu kontroli wspomnianych ośrodków. Natomiast wnioski adresowane do dyrektorów WORD 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.

Celem kontroli *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce* (P/10/061) przeprowadzonej w 2010 r. była ocena poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2000–2010. Z ustaleń kontroli wynikało, że zagrożenia wypadkami komunikacyjnymi na polskich drogach były m.in. skutkiem niewypracowania systemu szkolenia kierowców, skutecznie przygotowującego ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym, zarówno w zakresie nabywania uprawnień do kierowania pojazdami, jak i doskonalenia umiejętności zawodowych. Wyniki przeprowadzonych w tym zakresie kontroli

<sup>1</sup> Prawidłowość szkolenia i egzaminowania i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy (Nr ewid.192/2001/P/01/122/KKT), (Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce (Nr ewid. 5/2011/P/10/061/KKT), Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami (Nr ewid. 149/2015/P/14/033/KIN).



4. Czy ewidencje i rejestry odpowiednio ośrodków szkolenia kierowców, instruktorów jazdy, wykładowców i egzaminatorów prowadzone były w sposób prawidłowy i rzetelny?
5. Czy wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego spełniały wymagania kadrowe, organizacyjne i techniczne do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców?
6. Czy egzaminy dla kandydatów na kierowców oraz kursy i warsztaty dla osób przygotowujących kandydatów na kierowców do egzaminu państwowego oraz osób egzaminujących tych kandydatów były prowadzone w sposób prawidłowy i rzetelny?

### Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury

Sześć urzędów marszałkowskich

Osiem starostw powiatowych

Sześć wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego

**Okres objęty kontrolą**  
2018–2022  
(do 16 marca)<sup>3</sup>

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

wskazywały, że niesprawnie funkcjonował system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. W rezultacie dopuszczane były do kierowania pojazdami mechanicznymi osoby nieprzygotowane do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Ustalono, że niezgodnie z obowiązującymi przepisami funkcjonowały ośrodki egzaminowania, ponieważ egzaminatorzy prowadzili także szkolenie kandydatów na kierowców. Odnotowano przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób karanych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, bądź osób podejrzanych o przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała wówczas o utworzenie skutecznego systemu szkolenia kierowców, przygotowującego ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym, zarówno w zakresie nabywania uprawnień do kierowania pojazdami, jak i doskonalenia umiejętności zawodowych.

Kolejną kontrolę *Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami (P/14/033)*, przeprowadzono po wejściu w życie przepisów *ustawy o kierujących*. Jej celem była ocena działalności w latach 2013–2014 organów administracji samorządowej (starostów i marszałków województw), a także wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w zakresie szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania im uprawnień do kierowania pojazdami. Stwierdzono wówczas, że nałożone na marszałków województw ustawowe obowiązki w zakresie egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania im uprawnień do kierowania pojazdami wykonywane były nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, a także wykonywaniem badań lekarskich i psychologicznych oraz wydawaniem stosownych orzeczeń sprawowany był nierzetelnie. Ujawniono przypadki nieuprawnionego przekazania podmiotom zewnętrznym zadań, należących do wyłącznej kompetencji marszałka województwa. Nieprawidłowości w procesie przeprowadzania egzaminów państwowych miały również miejsce w skontrolowanych wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego. Polegały one przede wszystkim na niezapewnieniu bezstronności w procesie egzaminowania.

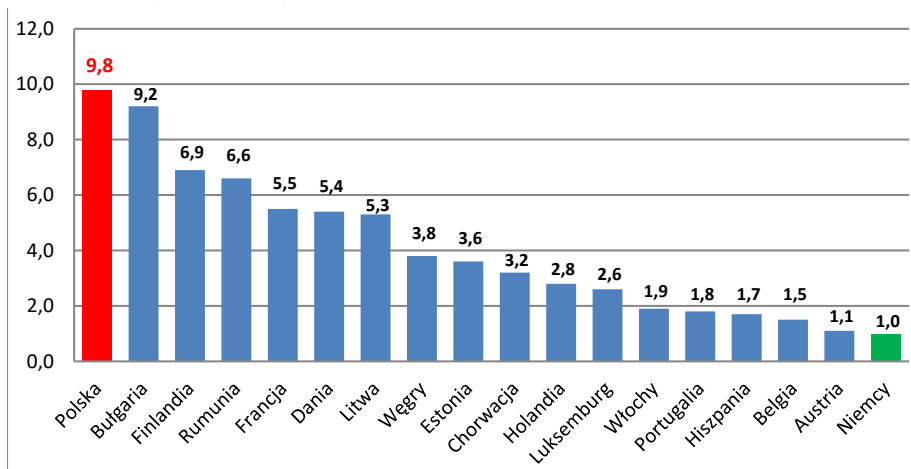
Polska, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, nadal pozostaje krajem o niskim poziomie brd. Szczególnie niepokojący jest wskaźnik liczby zabitych na 100 wypadków drogowych w porównaniu do innych krajów europejskich. Ryzyko utraty życia na polskich drogach, na przykładzie danych za 2021 r., jest około 10-krotnie wyższe niż np. w Niemczech i Austrii<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Wypadki drogowe w Polsce w 2021 r., Komenda Główna Policji, Warszawa 2022 r. Informacje o wypadkach w wybranych krajach europejskich pochodzą z europejskiej bazy danych o wypadkach drogowych CARE (Community Database on Accidents on the Roads in Europe).

<sup>3</sup> Odnośnie danych objętych analizą podczas opracowywania Informacji o wynikach kontroli: danych z systemu egzaminacyjnego PWPW – na dzień 30 czerwca 2022 r., obejmujących informację o 943 584 kandydatach na kierowców odnotowanych w 18 ośrodkach egzaminowania wraz z oddziałami terenowymi i delegaturami – 27 miejsc egzaminowania (30% wszystkich ośrodków w Polsce w latach 2016–2022 I połowa), informacji z Centralnej Ewidencji Pojazdów – 26 sierpnia 2022 r., przekazanych przez GITD – 9 sierpnia 2022 r.

Wykres nr 1

Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w krajach UE w 2021 r.

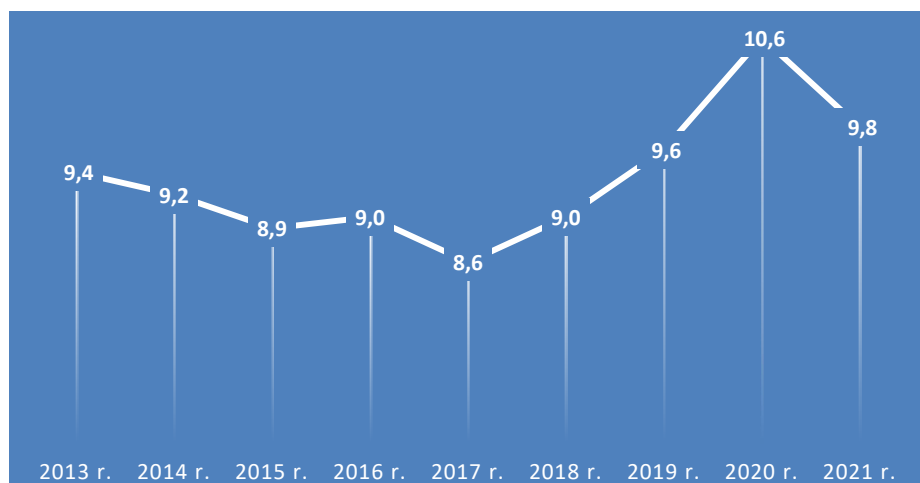


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportu: Wypadki drogowe w Polsce w 2021 r., Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

W 2017 r. wskaźnik ten był najniższy od 2013 r. i wynosił 8,6. W 2018 r. wskaźnik wzrósł do 9,0, w 2019 r. wynosił już 9,6. Ta niekorzystna tendencja wystąpiła także w 2020 r. Pomimo zmniejszonego ruchu drogowego powyższy wskaźnik wyniósł 10,6. Polska w porównaniu do innych krajów UE znajduje się na pierwszym miejscu pod względem liczby zabitych na 100 wypadków. W 2021 r. nastąpił spadek wskaźnika do 9,8.

Wykres nr 2

Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w Polsce w latach 2013–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportów: Wypadki drogowe w Polsce, Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowe.

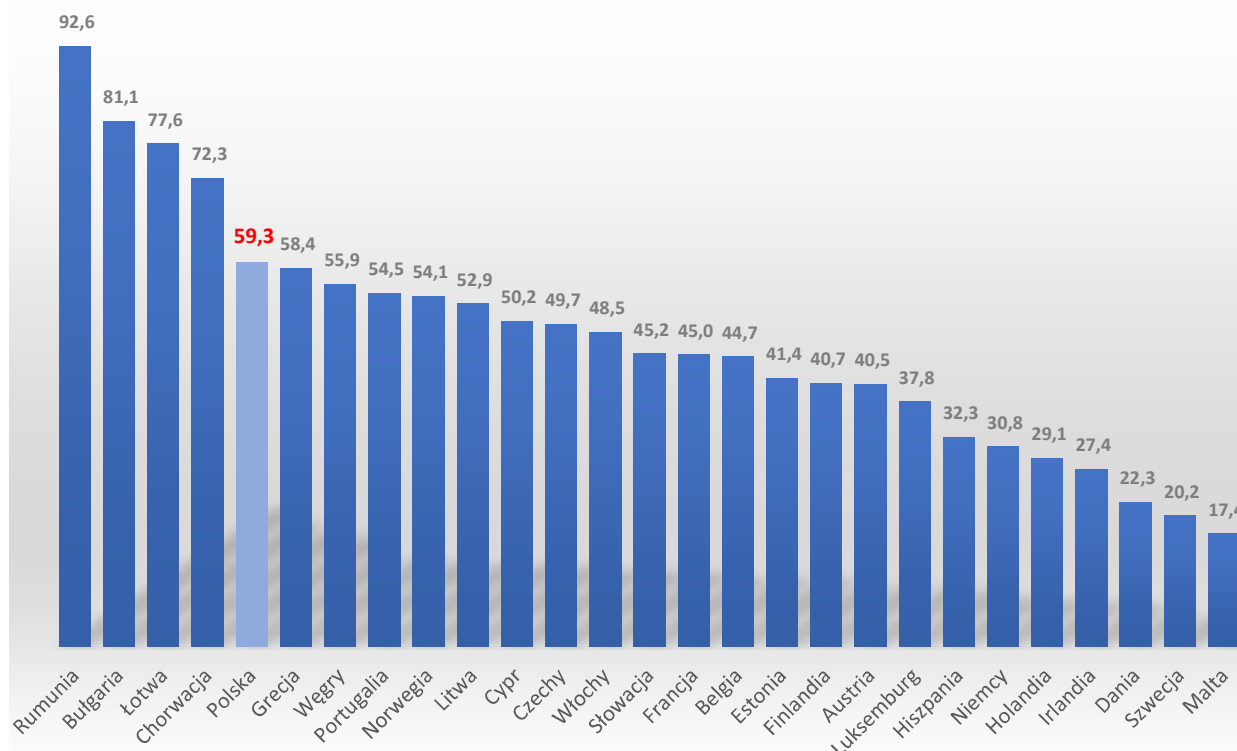
Przy czym wskaźnik ten dla województwa podlaskiego ponad dwukrotnie wyższy i wynosił 20,7, dla lubelskiego i opolskiego – odpowiednio 15,4 i 14,6. Wskaźniki zabitych na 100 wypadków (wg województw), które miały miejsce w Polsce w 2022 r. przedstawiono na wykresie nr 16 (załącznik nr 6.4 *Informacje dodatkowe*).



O stanie bezpieczeństwa na polskich drogach świadczy również wysoki wskaźnik liczby zabitych do liczby ludności. Pomimo spadku jego wartości w okresie ostatniej dekady, Polska stale utrzymuje się w pierwszej piątce krajów UE z najgorszym wynikiem.

Wykres nr 3

Wskaźnik liczby zabitych w wypadkach w krajach UE w 2021 r. do liczby ludności (na milion mieszkańców)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Komisji Europejskiej (Road Safety - Statistics and analysis: Data table - number of road deaths and rate per million population, EU and EFTA countries 2010-2021 ([https://road-safety.transport.ec.europa.eu/statistics-and-analysis/data-and-analysis\\_en](https://road-safety.transport.ec.europa.eu/statistics-and-analysis/data-and-analysis_en) [dostęp: maj 2023 r.]).

Należy podkreślić, że Polska wstępując do UE zobowiązała się do realizacji polityki unijnej w zakresie brd (dążenie do zmniejszenia liczby zabitych w wypadkach drogowych do zera)<sup>4</sup>. Celem było zmniejszenie do 2020 r. o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w stosunku do liczby ofiar śmiertelnych wypadków mających miejsce w 2010 r. Dla Polski oznaczało to nie więcej niż 2000 zabitych w 2020 r.<sup>5</sup> W ogłoszonym w 2013 r. Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD) na lata 2013–2020 wskazano kolejny cel, tj. nie więcej niż 6900 ofiar ciężko rannych do 2020 r. Program zakładał, że efektem do osiągnięcia nie było wyłącznie minimalizowanie liczby wypadków, ale zapewnienie, że gdy dochodzi do wypadku, jego skutkiem nie będą ofiary śmiertelne.

<sup>4</sup> Tzw. Wizja Zero. Została zapoczątkowana z sukcesami w Szwecji, a następnie rozwijana przez inne kraje. Założono w niej, że ludzkie życie i zdrowie jest ważniejsze od prawa do przemieszczania się i innych celów systemu transportu drogowego, a **śmierć czy obrażenia nie mogą być postrzegane jako nieunikniony koszt mobilności**. Wizja ta jest realizacją dalekosiężnego celu Unii Europejskiej, która jako światowy lider bezpieczeństwa we wszystkich rodzajach transportu dąży, by w 2050 r. liczba zabitych zbliżyła się do zera.

<sup>5</sup> W 2010 r. na polskich drogach zginęło 3907 osób.

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

Niestety kolejne lata wdrażania NPBRD nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Pomimo spadku liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych, tempo zmian okazało się zbyt wolne. Liczba wypadków i zabitych, choć z roku na rok maleje, nadal jest bardzo wysoka. Pomimo że w 2020 r. ich liczba uległa wyraźnemu obniżeniu, co może być skutkiem zmniejszonego ruchu na drogach w związku z pandemią COVID-19, to jednak cele określone w NPBRD nie zostały osiągnięte. Liczba zabitych została przekroczona o ok. 25%, a ciężko rannych o ok. 28% w stosunku do wielkości zakładanych w Programie. Po raz pierwszy liczba ofiar śmiertelnych spadła poniżej 2000 osób w 2022 r. Odnotowano w tym roku 21 332 wypadki drogowe, w których zginęło 1896 osób, ranne zostały 24 743 osoby. Nadal nie osiągnięto celu 6900 osób ciężko rannych (w 2022 r. – 7541 osób)<sup>6</sup>. Przyczynami obniżenia liczby ofiar śmiertelnych mogą być zmiany legislacyjne, które weszły w życie w 2022 r.<sup>7</sup>

Bezpieczeństwo ruchu drogowego to trzy elementy: człowiek, samochód, infrastruktura. Jednak to błędy kierującego są główną przyczyną większości wypadków. To człowiek jest czynnikiem decydującym: reaguje na bodźce zewnętrzne, podejmuje decyzje o konkretnym działaniu.

Jednak szkolenie kandydatów na kierowców (w tym weryfikacja wiedzy i umiejętności podczas egzaminu) nadal nie przygotowuje do bezpiecznego i sprawnego uczestnictwa w ruchu drogowym, radzenia sobie w trudnych sytuacjach na drogach, a zwłaszcza na drogach o podwyższonej dopuszczalnej prędkości. Kierowcy, którzy z uwagi na młody wiek nie dysponują odpowiednim doświadczeniem stanowią zagrożenie nie tylko dla siebie, lecz także dla innych uczestników ruchu drogowego. Wprowadzone zmiany w systemie szkolenia i egzaminowania nie przekładają się na zwiększenie bezpieczeństwa na polskich drogach<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Wypadki drogowe w Polsce w 2022 r., Komenda Główna Policji, Warszawa 2023 r.

<sup>7</sup> Na przykład: podwyższenie kar dla sprawców wykroczeń drogowych, zmiana sposobu naliczania punktów karnych, likwidacja kursów reedukacyjnych, które umożliwiły skasowanie, raz na pół roku, 6 punktów karnych, zmiana dotycząca przejść dla pieszych, inwestycje związane z doświetleniem przejść dla pieszych, zrównanie prędkości (do 50 km/godzinę) w terenie zabudowanym niezależnie od pory dnia, uregulowanie kwestii bezpiecznej odległości pomiędzy pojazdami na drogach szybkiego ruchu i autostradach.

<sup>8</sup> Zdawalność egzaminów na prawo jazdy jest w Polsce nadal niska, przeciętnie wynosi niewiele ponad połowę zdawalności w innych państwach, takich jak Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja czy Niemcy. Por. Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, analiza FOR nr 15/2013 z dnia 23 października 2013 r.

O nieskuteczności polskiego systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami świadczą główne przyczyny wypadków powodowanych przez kierowców w grupie wiekowej 18–24 lata: nadmierna prędkość, nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu oraz nieprawidłowe zachowania wobec pieszego. Przyczyną 34,9% wypadków w 2022 r., które spowodowali młodzi kierowcy, było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, a o ich ciężkości świadczy 52,7% zabitych w spowodowanych przez nich wypadkach.

Statystyki wskazują, że najwięcej wypadków powodują kierowcy w wieku 25 – 39 (5855 na 19 373 wypadków z winy kierujących w 2022 r.)<sup>9</sup>. Jednak biorąc pod uwagę liczbę wypadków na 10 tys. populacji ogółem, młodzi kierowcy w grupie wiekowej 18–24 lata charakteryzują się najwyższym, wynoszącym 12,0%, wskaźnikiem. W 2022 r. byli oni sprawcami 3059 wypadków (w 2021 r. 3653) co stanowi 15,8% wszystkich wypadków powstałych w 2022 r. z winy kierujących<sup>10</sup>. Stąd istotne jest podniesienie skuteczności szkolenia kandydatów na kierowców, szczególnie że młodych kierowców cechuje skłonność do ryzyka, która w połączeniu z niewielkim doświadczeniem w kierowaniu pojazdami przynosi, jak pokazują statystyki, tragiczne efekty. Ich przeciwieństwem są osoby powyżej 60. roku życia – w ich przypadku współczynnik wypadków jest ponad trzy krotnie niższy niż u najmłodszych kierowców.

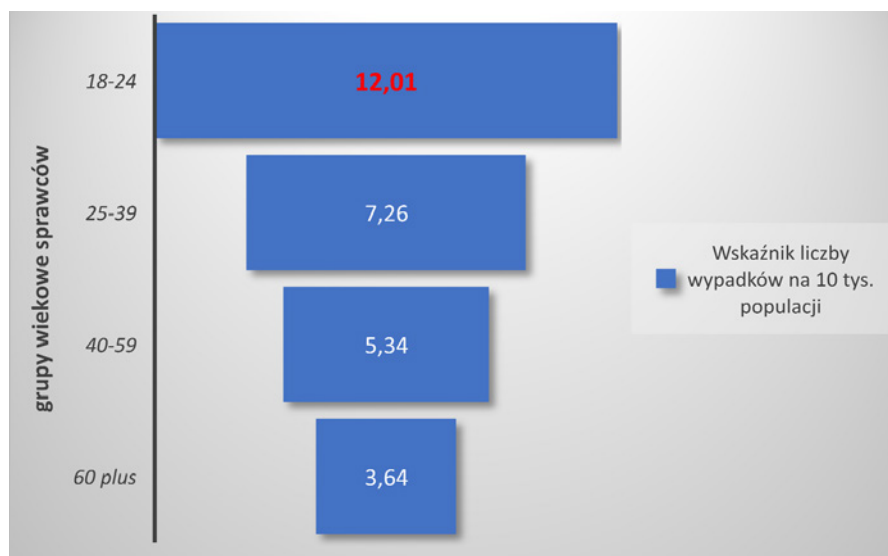
Z dniem 19 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy *ustawy o kierujących*. Głównym celem wprowadzenia nowych rozwiązań była poprawa brd poprzez podniesienie kwalifikacji kierowców oraz położenie nacisku na poprawę jakości szkolenia kandydatów na kierowców, a także dostosowanie polskich przepisów do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy.

Z tym dniem weszły w życie: nowy system przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy, nowe kategorie praw jazdy, nowy wzór dokumentu prawa jazdy oraz elektroniczny obieg dokumentów w procesie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami.

<sup>9</sup> W których zginęło 1896 osób (w 2021 r. – 1909), a 24 743 osoby zostały ranne (w 2021 r. – 24 307).

<sup>10</sup> W których zginęło 281 osób (w 2021 r. – 382), a 3910 zostało rannych (w 2021 r. – 4630).

Wykres nr 4  
Sprawcy wypadków – kierujący pojazdami według grup wiekowych



Grupy wiekowe	Wypadki	Zabici	Ranni	Populacja*	Wskaźnik liczby wypadków na 10 tys. populacji
18–24	3 059	281	3 910	2 547 322	<b>12,01</b>
25–39	5 855	551	6 893	8 066 277	7,26
40–59	5 600	452	6 609	10 486 272	5,34
60 plus	3 551	316	4 027	9 753 289	3,64

\* wg danych GUS na dzień 30.06.2022 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportu: Wypadki drogowe w Polsce w 2022 r., Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

Wprowadzone zmiany miały spowodować wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie szkolenia i wydawania uprawnień. Ustawodawca nałożył na starostę powiatowego szereg obowiązków, które miały weryfikować jakość szkolenia kierowców rozszerzając zakres nadzoru starosty nad OSK. Kierownicy OSK zostali zobowiązani do przekazywania staroście informacji o każdym rozpoczętym kursie, czasie i miejscu przeprowadzania zajęć oraz ich uczestnikach, o terminie i miejscu przeprowadzania egzaminu wewnętrznego oraz zakończeniu kursu wraz z listą uczestników. Starosta został zobowiązany do kontroli tych informacji. Ustawa zobowiązała także starostę do analizy zdawalności w poszczególnych OSK i podawanie wyników do publicznej wiadomości. Natomiast instruktorzy i wykładowcy zostali zobowiązani do corocznego uczestnictwa w warsztatach doskonalenia zawodowego. Istotną zmianą było wprowadzenie dwuletniego okresu próbnego dla osób, które po raz pierwszy uzyskały prawo jazdy kategorii B, podczas którego tzw. młody kierowca miał być poddany szczególnemu nadzorowi. Takie rozwiązanie wprowadziło kilkanaście krajów UE, np. Austria, Francja, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania. W krajach, które wprowadziły okres próbny lub jazdę w tym czasie z osobą towarzyszącą, zaobserwowano zmniejszenie liczby wypadków z młodymi kierowcami nawet o 50%.

Niestety wiele istotnych przepisów *ustawy o kierujących* dotyczących młodych kierowców i kształtowania bezpiecznych zachowań oraz nadzoru nad procesem szkolenia i egzaminowania dotychczas nie weszło w życie, a kolejne terminy są przekładane. Dotyczy to ważnych rozwiązań, m.in. w zakresie wymiany informacji gromadzonych w Centralnej Ewidencji Kierowców, a przede wszystkim okresu próbnego dla nowych kierowców.

Kontrolą NIK objęto, tworzące system szkolenia kandydatów na kierowców: działania ministra właściwego do spraw transportu w zakresie zapewnienia warunków do prawidłowego i rzetelnego przygotowanie kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach; nadzór starostów nad prowadzeniem szkolenia przez OSK; przygotowanie kadrowe, organizacyjne i techniczne WORD do przeprowadzania egzaminów oraz przeprowadzanie egzaminów; nadzór marszałków województw nad przeprowadzaniem egzaminów. A ponadto prowadzenie ewidencji i rejestrów OSK, instruktorów oraz egzaminatorów.

Uzasadnieniem przeprowadzenia przedmiotowej kontroli były wysokie koszty społeczne wypadków i kolizji drogowych w Polsce, szacowane na poziomie 39,3 mld złotych, co stanowi 1,5% PKB w 2021 r.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2021, z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej, Warszawa, maj 2022. Zespół Roadberry Dr Agata Jaźwik-Osmólska, wycena na zlecenie KRBRD.

## 2. OCENA OGÓLNA

Obowiązujące regulacje prawne oraz działania właściwych organów administracji publicznej nie zapewniały przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach

Na niezadawalający poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd) w Polsce wpływa nieskuteczny system szkolenia kierowców oraz sposób weryfikacji wiedzy, umiejętności i zachowań przyszłego kierowcy podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy. NIK zwraca uwagę na negatywną tendencję w tym względzie, którą ukazuje wzrastający odsetek liczby wypadków, ofiar i rannych powstałych z winy kierujących. Pomimo stałego spadku liczby wypadków drogowych, w 2022 r. już blisko 91% spowodowali kierowcy, a ich ofiary stanowiły już ponad 85% wszystkich ofiar na drogach<sup>12</sup>. Polska pozostaje od dwóch dekad w pierwszej piątce krajów Unii Europejskiej o największym ryzyku śmierci na drodze wyrażonym liczbą ofiar na milion mieszkańców<sup>13</sup>.

Zgodnie z założeniami ustawy o kierujących pojazdami przewidziano narzędzia, które miały zapewnić poprawę brd, związane z podniesieniem kwalifikacji kierujących pojazdami oraz zminimalizowaniem negatywnych zjawisk dotyczących uzyskiwania przez nich uprawnień. Jednakże w wyniku braku odpowiednich działań oraz nieprawidłowości w realizacji zadań ustawowych przez m.in. kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, a także samorządów wojewódzkich i powiatowych, nie zostały wdrożone najistotniejsze z nich.

Wprowadzone ustawą z 2011 r. o kierujących pojazdami zmiany w systemie przygotowania kandydatów na kierowców zasadniczo nie wpłynęły na poprawę brd. Wciąż stosunkowo łatwo dopuszcza się do przystąpienia do egzaminu państwowego osoby, które nie nabyły wystarczających umiejętności oraz zachowań niezbędnych do prawidłowego, niestwarzającego zagrożeń, uczestnictwa w ruchu drogowym. Świadczą o tym przypadki przerywania i niezaliczenia egzaminów państwowych w związku z popełnianymi przez zdających błędami, niska zdawalność egzaminów państwowych, a także to, że większość osób, które nie zdały egzaminu państwowego, uzyskała pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego w ośrodku szkolenia kierowców.

Liczba wypadków spowodowanych przez młodych, z niewielkim stażem kierowców, jest nadal wysoka. Kierujący pojazdami w wieku 18–24 lata powodują statystycznie najwięcej wypadków (najwyższy wskaźnik liczby wypadków na 10 tys. populacji – 12%).

Pomimo że system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców funkcjonuje, nie są badane jego efekty w powiązaniu z przyczynami wypadków.

Analiza obowiązujących programów szkolenia, kursów i warsztatów oraz warunków, trybu, zakresu i zasad przebiegu egzaminów wykazała istotne braki oraz niespójności, czego skutkiem są niezadawalające efekty nauczania. Szkolenie kandydatów na kierowców jest ukierunkowane na uzyskiwanie pozytywnych wyników egzaminów, a nie na nabycie odpowiedniego poziomu wiedzy, umiejętności i zachowań gwarantujących bezpieczne i odpowiedzialne kierowanie pojazdami przez osoby szkolone.

NIK negatywnie ocenia wykonywanie przez starostów nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami. W każdym skontrolowanym starostwie nadzór sprawowany był w sposób nierzetelny, a w konsekwencji nie przyniósł oczekiwanych efektów. Przypadki działań nierzetelnych oraz naruszenia obowiązujących przepisów

<sup>12</sup> Odnotowano wzrost odsetka liczby wypadków z winy kierujących o 9 punktów procentowych, a odsetka liczby ofiar o 18 punktów procentowych względem 2013 r. Raporty: Wypadki drogowe w Polsce (za lata 2013–2022), Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

<sup>13</sup> Na podstawie danych Komisji Europejskiej (Road Safety - Statistics and analysis: Data table - number of road deaths and rate per million population, EU and EFTA countries 2010-2021 [[https://road-safety.transport.ec.europa.eu/statistics-and-analysis/data-and-analysis\\_en](https://road-safety.transport.ec.europa.eu/statistics-and-analysis/data-and-analysis_en)] [dostęp: maj 2023 r.].



prawa stwierdzono niemal w każdym zbadanym obszarze, w tym w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli, dokumentowania jej przebiegu, wymaganej częstotliwości, zakresu odpowiednio do rodzaju kontroli oraz wydawania zaleceń pokontrolnych. Starostwa nie były przygotowane do wywiązywania się z nałożonych na nie ustawowych zadań, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i kadrowym. Praktycznie nie funkcjonował system nadzoru i kontroli. Starostowie nie wykorzystywali w należyтым stopniu podstawowych instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych, w tym wprowadzonych ustawą o kierujących pojazdami. Żadne ze starostw nie skorzystało z przewidzianej w niej w art. 43 ust. 3 możliwości podjęcia współpracy z WORD w zakresie pomocy merytorycznej.

Na brak skuteczności podejmowanych przez starostów działań negatywny wpływ miały m.in. znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Kierowców i jej ograniczone funkcjonalności, które do dnia zakończenia kontroli nie były w pełni wdrożone. Na funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli w starostwach miały także wpływ ograniczenia kadrowe oraz szeroki zakres obowiązków przypisanych kontrolującym.

Nieprawidłowo realizowane były również zadania przez skontrolowane samorządy województw. Nadzór nad ośrodkami egzaminowania sprawowany był nierzetelnie, a podejmowane działania nie przynosiły pożądanych efektów. Kontrole ośrodków egzaminowania nie obejmowały wymaganego zakresu, a prowadzone czynności dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD. Potwierdzeniem tego stanu są ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w nadzorowanych przez marszałków województw ośrodkach egzaminowania, które wykazały nieprawidłowości nie stwierdzone przez pracowników urzędów marszałkowskich w ramach prowadzonych przez nich czynności kontrolnych.

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego na ogół spełniały wymagania kadrowe, organizacyjne i techniczne do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców. Część zadań kontrolowanych ośrodków realizowana była jednak nierzetelnie oraz z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań w zakresie wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego. Nałożone na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia mające zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania nie były skutecznie egzekwowane przez dyrektorów ośrodków. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego prowadzenia oraz przechowywania dokumentacji związanej z przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy lub dokumentacji dotyczącej kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów.

Kontrola NIK wykazała niekorzystną tendencję komercjalizowania procesu egzaminowania kandydatów na kierowców, przejawiającego się w konkuro-waniu ośrodków egzaminowania o przystępujących do egzaminów, w celu zwiększenia zysków. Jednocześnie NIK zauważa, że na zaburzenie warunków konkurencji wpłynęło obniżenie standardów egzaminów praktycznych poprzez utworzenie ośrodków egzaminowania w miejscowościach, w których nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów w określonym zakresie i uchylenie obowiązku doboru trasy egzaminacyjnej o określonym natężeniu ruchu. Zyski ośrodków zależne natomiast były od sposobu ich finansowania i liczby egzaminów, przy braku waloryzacji stawek opłat za przeprowadzanie egzaminów. Brak było także ograniczeń w zakresie wyboru miejsca i liczby podejść do egzaminu.

Rejestry przedsiębiorców prowadzących OSK, a także ewidencje instruktorów oraz egzaminatorów prowadzone były przez starostów i marszałków województw nieprawidłowo i nierzetelnie, ponieważ zawierały nieaktualne i niekompletne dane.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

#### Nieprawidłowości w systemie szkolenia i egzaminowania

Wyniki kontroli wskazują na szereg nieprawidłowości istniejących w systemie szkolenia i egzaminowania kierowców. Jednocześnie NIK zauważa, że obecny obraz jest wynikiem wielu zmian wprowadzonych w ciągu blisko trzech dekad funkcjonowania systemu, spośród których na szczególną uwagę zasługują te, które zaowocowały degradacją jego funkcji kształtowania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustalenia w tym zakresie zostały przedstawione w punkcie 5.7.4 *Zmiany przepisów dotyczących systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, instruktorów oraz egzaminatorów* [str. 156–164]

#### Nieskuteczne działania Ministra, brak wdrożenia niektórych przepisów dotyczących okresu próbnego

Minister Infrastruktury (dalej: Minister) w okresie objętym kontrolą podejmował działania w celu zapewnienia prawidłowego i rzetelnego przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach, jednak działania te nie były skuteczne.

Nie doprowadził do skutecznego wdrożenia wszystkich założeń *ustawy o kierujących*. Minister, pomimo posiadania wiedzy o nieosiągnięciu celów NPBRD oraz o tym, iż najwięcej wypadków drogowych powodują młodzi kierowcy w grupie wiekowej w wieku od 18 do 24 lat, nie podejmował działań w celu wdrożenia części przepisów rozdziału 14 *ustawy o kierujących* dotyczących okresu próbnego, których stosowanie nie było uzależnione od wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji określonych rozwiązań, dotyczących wymiany informacji gromadzonych w CEK. Przepisy dotyczące okresu próbnego, powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.<sup>14</sup>

NIK wskazuje przy tym, że minister właściwy ds. transportu nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu drogowego, choć jego rola jest znacząca jako przewodniczącego oraz kierującego pracami Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. [str. 37–38, 41–42]

#### Brak diagnozy przyczyn wypadków

Pomimo że kierowcy w grupie wiekowej 18–24 lata charakteryzują się najwyższym, wynoszącym 12,01%, wskaźnikiem liczby wypadków na 10 tys. populacji ogółem, Minister nie diagnozował możliwych przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia trendu wzrostowego w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie podejmował działań w celu wyjaśnienia przyczyn znacznych różnic średniej zdawalności egzaminów praktycznych w poszczególnych ośrodkach egzaminowania. Udział wypadków powodowanych przez kierujących pojazdami, w tym śmiertelnych oraz z rannymi, w ogólnej liczbie wypadków drogowych w Polsce, pomimo spadku liczby zabitych ogółem, systematycznie rośnie. Pomimo stałego spadku liczby wypadków drogowych, w 2022 r. już blisko 91% spowodowali kierowcy, a ich ofiary stanowiły już ponad 85% wszystkich ofiar na drogach. Odnotowano wzrost odsetka liczby wypadków z winy kierujących o 9 punktów procentowych, a odsetka liczby ofiar o 18 punktów procentowych względem 2013 r. Polska pozostaje od dwóch dekad w pierwszej piątce krajów UE o największym ryzyku śmierci na drodze wyrażonym liczbą ofiar na milion mieszkańców.

<sup>14</sup> Art. 139 pkt 2 *ustawy o kierujących* (Dz. U. z 2011 r. poz. 151).



Od 2013 r. ministerstwo właściwe ds. transportu nie prowadziło analiz skutków obniżenia wymagań dotyczących instruktorów i wykładowców.

[str. 37–39, 177]

Minister dopiero po blisko dwóch latach od powołania Rządu po wyborach parlamentarnych w 2019 r. ponownie wystąpił o włączenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących, pomimo że projekt tych zmian w zbliżonym zakresie został przez tego Ministra zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych już w 2018 r. W projekcie przewidziano rozwiązania istotne dla poprawy obowiązującego systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

[str. 37–38]

Opóźnione przesłanie projektu zmian do ustawy o kierujących

Pomimo, że celem egzaminu wewnętrznego przeprowadzanego w OSK jest zweryfikowanie poziomu wiedzy i umiejętności, osiągniętych podczas kursu przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami, w 2016 r. uchylono przepisy nakazujące pisemne potwierdzenie przez instruktora prowadzącego szkolenie osiągnięcia tych celów przez uczestnika kursu. Nie przypisano tym samym odpowiedzialności prowadzącego szkolenie za rzetelne przygotowanie do egzaminu.

[str. 39–40]

Brak odpowiedzialności instruktora za przygotowanie do egzaminu

Przy akceptacji ministra właściwego ds. transportu, ustawą z 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami wprowadzono do art. 51 *ustawy o kierujących* ustęp „4a” na mocy którego, wbrew pierwotnym założeniom, *Egzamin państwowy w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1 lub B może być także przeprowadzany w mieście niespełniającym warunków, o których mowa w ust. 4, wskazanym przez sejmik województwa na wniosek marszałka województwa*. Ta zmiana otworzyła możliwość tworzenia przez sejmiki województw jednostek terenowych WORD, co z kolei spowodowało rozwój zjawiska tzw. turystyki egzaminacyjnej i związanej z nią konkurencji pomiędzy niektórymi ośrodkami egzaminowania w obszarze zabiegania o klienta. Skutkiem wprowadzonej zmiany egzaminu państwowego na prawo jazdy przeprowadzane są w ośrodkach zlokalizowanych w miejscowościach, w których układy komunikacyjne nie pozwalają na zachowanie jednolitych standardów przy ocenie umiejętności zdających. Po wejściu w życie ww. przepisu, wbrew pierwotnym założeniom z 1992 r. (miasto wojewódzkie lub miasto o liczbie mieszkańców co najmniej 100 tysięcy), utworzono 29 jednostek terenowych, w tym nawet w miastach kilkutysięcznych.

Obniżenie standardów przeprowadzania egzaminów

Wskutek wprowadzonych zmian, w niektórych ośrodkach egzaminowania utworzonych po 2013 r., występował brak możliwości wykonania części obowiązkowych zadań egzaminacyjnych.

[str. 45–68]

Kolejnym krokiem ograniczającym standard egzaminu państwowego na prawo jazdy było uchylenie w 2015 r. obowiązku polegającego na doborze przez egzaminatora trasy przejazdu w trakcie egzaminu państwowego w taki sposób, aby natężenie ruchu w godzinach szczytu nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu. W ocenie NIK takie działania było niecelowe, to minister właściwy ds. transportu określa standard egzaminów państwowych na prawo jazdy, który z kolei istotnie kształtuje poziom szkolenia kandydatów na kierowców i w konsekwencji wpływa bezpośrednio na brd.

[str. 52]

Uchylenie obowiązku doboru trasy egzaminacyjnej o określonym natężeniu ruchu

**Brak ograniczeń  
w zakresie wielokrotnego  
przystępowania  
do egzaminu**

Kontrola wykazała negatywny wpływ braku regulacji w zakresie wielokrotności podejść do egzaminów, szczególnie w tym samym dniu. Zmiany wprowadzone z dniem 10 stycznia 2006 r. w związku z wejściem w życie przepisów *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2005 r.* spowodowały, że tylko w 30% ośrodków egzaminowania objętych szczegółowymi badaniami w latach 2016–2021 egzaminy praktyczne na kat. A i B powtarzało tego samego dnia 19,2 tys. osób. W przypadku egzaminów teoretycznych umożliwiono ponowne przystąpienie do egzaminu tego samego dnia dla 87,5 tys. osób.

Brak regulacji dotyczących wielokrotnych podejść do egzaminu umożliwił zdawanie „do skutku” w wymiarze, który wskazywał na brak postępów w umiejętnościach i wiedzy kandydatów na kierowców, mimo wielokrotnych prób uzyskania prawa jazdy. System egzaminowania dopuszczał zatem niemal losowy wynik, nieograniczony w szczególności koniecznością zdobycia wymaganych umiejętności (np. poprzez obowiązkowe powtórzenie szkolenia po zakładanej liczbie negatywnych wyników egzaminu państwowego). Świadczy o tym znacząca liczba osób, które w badanych 27 ośrodkach przystępowały do egzaminu praktycznego na kat A i B prawa jazdy<sup>15</sup> min. 10 razy, tj. ponad 19 tys. osób.

Brak było przy tym ograniczenia okresu ważności pozytywnego wyniku egzaminu teoretycznego, czego skutkiem była możliwość uzyskania uprawnień na podstawie uzyskania wyniku pozytywnego egzaminu praktycznego odbywającego się w innym stanie prawnym niż egzamin teoretyczny<sup>16</sup>. W efekcie możliwe było kolejne podchodzenie do egzaminu praktycznego latami. W badanej grupie ośrodków egzaminowania stwierdzono, że 8,3 tys. osób próbowało zdawać egzamin praktyczny przez ponad 2 lata, podchodząc do niego średnio 8,5 krotnie. Przez ponad 4 lata do egzaminu praktycznego przystępowało 1,4 tys. kandydatów na kierowców, zachowując wciąż ważny wynik egzaminu teoretycznego. [str. 69–72]

**Brak ograniczeń  
w zakresie wyboru  
miejsca zdawania  
egzaminu państwowego**

Nieustanowienie regulacji w zakresie powiązania miejsca szkolenia i miejsca przystępowania do egzaminu państwowego doprowadziło do sytuacji, w której liczni kandydaci na kierowców wybierali lokalizacje o prostszych warunkach zdawania egzaminu praktycznego, zamiast te najbliższe miejscu ich zamieszkania. Motywowani łatwiejszym uzyskaniem uprawnień do kierowania pojazdami podróżowali nieraz po kilkaset kilometrów, zamiast skupić się na przygotowaniu do warunków, w których będą jeździć po uzyskaniu uprawnienia do kierowania. W badanej próbie 18 ośrodków egzaminowania oszacowano, że 122 OSK przeszkoliły ponad 10,7 tys. osób pochodzących z powiatów odległych o ponad 100 km. Powyższe zaowocowało także rozwojem „turystyki międzyegzaminacyjnej”, w ramach której część kandydatów zdawała egzamin teoretyczny w mieście zamieszkania, ale egzamin praktyczny w mniejszej miejscowości regionu. Stwierdzono, że spośród ponad 18 tys. osób zdających egzamin w Warszawie, a następnie w innym ośrodku, 84% zdało w Warszawie część teoretyczną, zaś prak-

<sup>15</sup> W latach 2016–2022 (I połowa).

<sup>16</sup> W analizowanym okresie 2016–2022 (I połowa) przepisy *ustawy Prawo o rd* nowelizowano sześciokrotnie.

tyczną w jednym z mniejszych miast Mazowsza lub Podlasia. Spośród blisko 5,5 tys. kandydatów zdających egzamin w Poznaniu, a następnie w innym WORD, 54% zdało część teoretyczną w Poznaniu, ale egzamin praktyczny w mniejszych miastach wielkopolski. Ogółem ok. 45 tys. kandydatów podchodziło do egzaminów w więcej niż jednym ośrodku egzaminowania (5%).

Wyniki badania ujawniły, że w przypadku niektórych OSK średni dystans pomiędzy powiatami pochodzenia kursantów, a siedzibą szkoły wynosił ponad 260 km. Wiodące w tej kwestii szkoły przeszkoliły kursantów, którzy przybyli do danej szkoły z ponad 285 powiatów. [str. 54–68]

Minister nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad Komisją do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych, czego skutkiem było dopuszczenie do stosowania pytań egzaminacyjnych nieprawidłowo sformułowanych<sup>17</sup> oraz niezgodnych z obowiązującym stanem prawnym. Przeprowadzone badanie 300 losowo wybranych pytań egzaminacyjnych wykazało, że co dwudzieste pytanie oraz propozycja odpowiedzi sformułowane były w sposób niejednoznaczny, a co dwunaste zawierało błędy. Stwierdzono dużą rozpiętość stopnia trudności pytań, od banalnych i oczywistych po bardzo trudne, przy czym wartości punktowe poszczególnych pytań w części przypadków nie zostały określone prawidłowo i nie odpowiadały znaczeniu tematyki pytań dla brd. Pomimo że wiedza na temat prawidłowej techniki kierowania istotnie kształtuje umiejętności i zachowania kierujących, a także należy, po głównych zasadach ruchu drogowego, do najważniejszych obszarów, które powinny być sprawdzane na egzaminie państwowym, tylko 23,9% pytań dotyczyło zasad techniki kierowania. Ponadto w przepisach *ustawy o kierujących* i aktach wykonawczych do ustawy nie określono struktury testu egzaminacyjnego, a także sposobu w jaki z bazy pytań generowane są indywidualne wystandaryzowane testy egzaminacyjne.

Część pytań zawierających błędy została anulowana dopiero na skutek rozpatrywania odwołań od wyników egzaminów lub wniosków o weryfikację pytań. Zmiany personalne na stanowisku przewodniczącego Komisji dokonane w 2019 r.<sup>18</sup> skutkowały poprawą pracy tej Komisji w zakresie terminowości weryfikacji pytań, jednak nie zostały wyeliminowane istotne nieprawidłowości w jej pracy. [str. 42–45, 140–143, 193–207]

Dyrektor DTD nierzetelnie nadzorował proces weryfikacji uprawnień osób ubiegających się o członkostwo w Komisji Egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz instruktorów techniki jazdy. Wskutek tego Minister powołał na członka komisji osobę, która nie spełniała wymogów określonych w art. 119 ust. 2 pkt 2 *ustawy o kierujących*. [str. 44–45]

W Ministerstwie nie przeprowadzano analiz oraz nie podejmowano działań w celu ograniczenia zagrożeń wynikających z prowadzenia samochodów ciężarowych o dmc do 3,5 t przez osoby posiadające przez krótki okres czasu

**Brak rzetelnego nadzoru nad bazą pytań egzaminacyjnych**

**Powołanie na członka Komisji Egzaminacyjnej osoby niespełniającej wymagań**

**Brak przygotowania kierowców do prowadzenia samochodów ciężarowych o dmc do 3,5 t (kierowanych przez osoby posiadające uprawnienia kat. B)**

<sup>17</sup> Poprzez załączenie do pytania niejednoznacznego lub mylącego zdjęcia lub ilustracji, albo możliwości uznania innych odpowiedzi za prawidłowe.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie komisji do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych (Dz. U. poz. 1629).

prawo jazdy kategorii B. Nie wyciągano wniosków wynikających z informacji o zdarzeniach drogowych powodowanych z udziałem tych pojazdów, zawartych w corocznych raportach o *Stanie brd*. W latach 2018–2021 kierujący pojazdami o dmc do 3,5 t spowodowali 8277 wypadków, z czego co czwarty (2152) przez kierującego w wieku 18–24 lata.

Do podstawowych przyczyn ww. wypadków należy m.in.: nieuwzględnianie w programach szkoleń (w tym praktycznych) dla kandydatów na kierowców zagadnień związanych ze specyfiką prowadzenia samochodów ciężarowych o dmc do 3,5 t oraz brak realizacji szkoleń uzupełniających po uzyskaniu uprawnienia kategorii B. A ponadto brak w przepisach dla tej kategorii pojazdów ograniczeń prędkości jak dla pozostałych samochodów ciężarowych oraz brak obowiązku rejestracji czasu pracy kierowcy. [str. 77–84]

#### Brak waloryzacji stawek opłat

Minister nie realizował obowiązku określonego w art. 121 *ustawy o kierujących* waloryzacji stawek opłat za przeprowadzanie egzaminów, szczególnie w sytuacji załamania rynku egzaminów spowodowanego spadkiem liczby przeprowadzanych egzaminów. [str. 73–77]

#### Nierzetelny nadzór nad prowadzeniem szkolenia

W ocenie NIK nadzór starostów nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami był sprawowany w sposób nierzetelny, a w konsekwencji nie przyniósł oczekiwanych efektów. Wprowadzone *ustawą o kierujących* zmiany nie wpłynęły w zasadniczy sposób na poprawę jakości szkolenia i przygotowania kandydatów na kierowców do uczestnictwa w ruchu na drogach publicznych. W każdym skontrolowanym starostwie stwierdzono nieprawidłową realizację nałożonych obowiązków w zakresie planowania, przeprowadzania i dokumentowania wyników kontroli oraz przekazywania zaleceń pokontrolnych. Kontrolą kompleksową, co najmniej raz w roku, nie obejmowano wszystkich OSK bądź przeprowadzane kontrole nie obejmowały wymaganego zakresu. Nierzetelnie dokumentowano wyniki kontroli. Protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, a w aktach kontroli, poza protokołem, na ogół brak było dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, a przede wszystkim protokołów oględzin. Powszechnie nie korzystano z możliwości wykorzystania do sprawowania nadzoru wyników zdawalności egzaminów. Pomimo że skontrolowane jednostki dysponowały tymi informacjami, nie przeprowadzały dodatkowych kontroli doraźnych w celu ustalenia przyczyn niskiej zdawalności osób szkolonych przez wybranych instruktorów, a także nie podejmowały prób wyjaśnienia przyczyn znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności osób szkolonych przez poszczególne OSK.

We wszystkich skontrolowanych starostwach nie przeprowadzano kontroli wykonywania części praktycznej szkolenia w ruchu drogowym. Nie przywiązywano należytej wagi do sprawdzenia rzetelności przeprowadzania przez ośrodki szkolenia części praktycznej egzaminów wewnętrznych<sup>19</sup>, których celem jest zweryfikowanie poziomu wiedzy i umiejętności,

<sup>19</sup> Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 4 *ustawy o kierujących*, szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami obejmuje m.in. kontrolne sprawdzenie poziomu osiągniętej w trakcie kursu wiedzy i umiejętności, zwane egzaminem wewnętrznym.

nabytych podczas szkolenia przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami. Potwierdzeniem tego stanu są niskie wskaźniki zdawalności egzaminów państwowych oraz wielokrotne przystępowanie do tych egzaminów przez osoby, które uzyskały zaświadczenie o ukończeniu szkolenia.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku lub nieprawidłowego sporządzania wymaganych rocznych planów kontroli OSK (w czterech starostwach);
- sposobu przeprowadzania kontroli, w tym wymaganej częstotliwości kontroli oraz zakresu odpowiednio do rodzaju kontroli (we wszystkich ośmiu skontrolowanych starostwach);
- dokumentowania przebiegu kontroli, w tym braku dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, a w szczególności prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzenia egzaminu wewnętrznego (we wszystkich ośmiu skontrolowanych starostwach);
- przekazywania ocen i zaleceń pokontrolnych oraz monitorowania ich wykonania (w pięciu starostwach);
- sporządzania oraz podawania do publicznej wiadomości wyników analiz średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek (we wszystkich ośmiu skontrolowanych starostwach),

W ocenie NIK do zasadniczych przyczyn opisanych nieprawidłowości w ośmiu kontrolowanych starostwach należał niedostateczny nadzór merytoryczny nad pracownikami, brak odpowiednich procedur postępowania, a także niezapewnienie odpowiednich rozwiązań organizacyjno-kadrowych, pozwalających na planowanie oraz przeprowadzanie kontroli w OSK.

Pomimo że skontrolowane starostwa nie były przygotowane kadrowo i organizacyjnie do pełnienia nadzoru w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania, a pracownicy którym powierzono zadania z zakresu nadzoru nad OSK nie posiadali odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego, żadne ze starostw nie nawiązało współpracy z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK. Nie nawiązano także współpracy z ośrodkami egzaminowania w zakresie udzielenia pomocy merytorycznej oraz przekazywania informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym OSK.

NIK zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia przez wojewodów, w zakresie ustalonym przez ustawy regulujące funkcjonowanie samorządów terytorialnych<sup>20</sup>, a także *ustawę o kierujących*<sup>21</sup>, wykonywania rzetelnego nadzoru: przez starostów – nad ośrodkami szkolenia kierowców, a przez marszałków województw – nad działalnością wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. [str. 87–105]

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) oraz art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).

<sup>21</sup> Wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności nad wykonywaniem przez starostów i marszałków województw zadań z zakresu ustawy o *kierujących pojazdami* (art. 122).



Opóźnienia  
we wdrożeniu rozwiązań  
umożliwiających  
bezpośredni dostęp  
do CEK

Zmiany wprowadzone *ustawą o kierujących* regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej, a administratorem systemu informatycznego CEK miały m.in. na celu umożliwienie prowadzenia monitoringu kierowcy, z uwzględnieniem m.in. danych dotyczących naruszenia przez niego przepisów. Jednak wystąpiły znaczne opóźnienia we wdrażaniu CEK i możliwości korzystania z jego zasobów. Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono w pełni funkcjonalności CEK, co miało bezpośrednie przełożenie na sprawność i efektywność działań starostów. Z ww. przyczyn żadne ze skontrolowanych starostw nie miało możliwości współpracy z administratorem CEK, a dostęp do CEK odbywał się w ograniczonym zakresie wyłącznie poprzez system informatyczny *SI Kierowca*. Stwierdzono, że w starostwach korzystano z informacji zgromadzonych w lokalnych ewidencjach kierowców obsługiwanych w systemie CEPiK, tj. jedynie danych wprowadzonych przez te urzędy. Bez skutecznego wdrożenia obowiązku przetwarzania przez administratora CEK informacji, organy nadzoru pozbawione są możliwości oceny wyników pracy poszczególnych ośrodków szkolenia, jak również zatrudnionych w nich instruktorów i wykładowców. [str. 84–85, 105]

Nieprawidłowości  
dot. spełniania  
wymagań przez ośrodki  
egzaminowania

Dyrektorzy skontrolowanych ośrodków egzaminowania podejmowali działania celem zapewnienia prawidłowego przygotowania kadrowego, organizacyjnego i technicznego ośrodków do przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy, przy czym część zadań realizowana była nierzetelnie oraz z naruszeniem przepisów prawa.

W 83% ośrodków, aczkolwiek w różnym zakresie, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego. Nieprawidłowości dotyczyły:

- niewyznaczenia wszystkich stanowisk do przeprowadzania egzaminów (w dwóch ośrodkach),
- braku zgodności z przepisami wymiarów stanowisk (trzech stanowisk w jednym ośrodku),
- braku wyłączenia placu manewrowego z ruchu pojazdów innych niż egzaminacyjne (w dwóch ośrodkach),
- niezaktualizowania tablic informacyjnych ośrodka (w trzech ośrodkach) oraz nienależytego utrzymania oznakowania informacyjnego na placu manewrowym (w jednym ośrodku),

W 67% ośrodków egzaminowania nałożone na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia mające zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania nie były skutecznie egzekwowane przez dyrektorów ośrodków. Nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnej realizacji przez dyrektorów WORD obowiązków związanych z wyrażeniem zgody na podejmowanie przez egzaminatorów dodatkowego zajęcia zarobkowego (w dwóch ośrodkach);
- nieegzekwowania od wszystkich egzaminatorów obowiązku złożenia oświadczeń o stanie majątkowym, a w konsekwencji braku realizacji obowiązku ich analizy (w dwóch ośrodkach);

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- nieegzekwowania prawidłowej realizacji obowiązków dotyczących składania oświadczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez małżonka (w dwóch ośrodkach);
- niewyegzekwowania prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie składania przez egzaminatorów oświadczeń o braku przesłanek wyłączenia ich z prowadzenia egzaminów państwowych (w dwóch ośrodkach);
- dopuszczenia do przeprowadzania egzaminów przez egzaminatorów, którzy nie przedłożyli ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora (w dwóch ośrodkach);
- nieprzekazaniu organowi prowadzącemu ewidencję egzaminatorów informacji o numerach wydanych egzaminatorom legitymacji oraz terminach ich ważności.

W 67% ośrodków nieprawidłowo prowadzono oraz przechowywano dokumentację związaną z przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy lub dokumentację dotyczącą kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów. Nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wymaganej archiwizacji dzienników lekcyjnych, kart prowadzonych zajęć oraz ksiąg ewidencji osób szkolonych na kursach kwalifikacyjnych dla egzaminatorów, a także zabezpieczenia prowadzonych w formie papierowej protokołów egzaminacyjnych (w trzech ośrodkach);
- niezabezpieczenia w wymagany sposób nagrań z egzaminów przed utratą oraz przed dostępem osób nieupoważnionych (w czterech ośrodkach);
- niezapewnienia pomieszczeń do prawidłowego przechowywania dokumentacji egzaminacyjnej (w trzech ośrodkach). [str. 105–116]

Egzaminy państwowe dla kandydatów na kierowców przeprowadzano w skontrolowanych sześciu ośrodkach egzaminowania na ogół prawidłowo, stosując się do wymogów w zakresie: planowania egzaminów i zapewnienia możliwości rozpoczęcia egzaminu w wyznaczonym czasie, przebiegu egzaminu i sporządzania protokołu z jego przeprowadzenia, jak również w zakresie realizacji zadań egzaminacyjnych lub skorzystania z uprawnień do odstąpienia od realizacji niektórych z nich. Niemniej, pomimo że kwalifikacje kandydatów na kierowców, w celu zachowania obiektywizmu przy ocenie ich wiedzy i umiejętności oraz zachowań, powinny być sprawdzane we wszystkich ośrodkach egzaminowania w porównywalnych warunkach, po trasie zawierającej wszystkie określone przepisami elementy układu komunikacyjnego, zmianą przepisów z 2014 r. umożliwiono utworzenie dodatkowych 29 jednostek terenowych oprócz 49 funkcjonujących w tym czasie ośrodków egzaminowania, z czego połowa z nich została utworzona w małych miejscowościach, w których nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów w pełnym zakresie określonym w *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Egzaminy w takich ośrodkach przeprowadzane były w większości z pominięciem sprawdzenia u zdającego umiejętności niezbędnych do prawidłowego wykonania niektórych zadań egzaminacyjnych. [str. 45–58]

Utworzenie ośrodków w miejscowościach, w których nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów w określonym zakresie

### Nieprawidłowości i uchybienia w ośrodkach egzaminowania

Stwierdzono przy tym we wszystkich sześciu skontrolowanych ośrodkach przypadki nieprawidłowości, a także uchybień o charakterze formalnym, które dotyczyły:

- przeprowadzenia egzaminów praktycznych przy wykorzystaniu sześciu pojazdów, pomimo że nie posiadały one aktualnego badania technicznego (w jednym ośrodku);
- poddaniu okresowemu badaniu technicznemu dziewięciu pojazdów po przekroczeniu nawet o blisko miesiąc wyznaczonego terminu (w jednym ośrodku);
- nierealizowaniu wszystkich wymaganych zadań egzaminacyjnych (np. poruszaniu się po drogach o podwyższonej prędkości (w dwóch ośrodkach);
- stosowaniu podczas egzaminu urządzeń technicznych do zapisu obrazu i dźwięku, które nie zapewniały prawidłowej rejestracji (w dwóch ośrodkach);
- niepoinformowania w wymaganym terminie marszałka województwa o przydzieleniu większej liczby egzaminów poszczególnym egzaminatorom (w dwóch ośrodkach);
- doboru, w przypadku 18 egzaminów, osoby egzaminowanej do egzaminatora w sposób inny niż losowy (w jednym ośrodku);
- wyznaczaniu niezgodnie z przepisami terminu egzaminu (w jednym ośrodku);
- niewłaściwego wypełniania arkuszy egzaminacyjnych. [str. 116–119]

### Brak analiz przyczyn negatywnych wyników egzaminów

W ocenie NIK właściwe dokumentowanie w systemie teleinformatycznym przyczyn uzyskiwania negatywnych wyników egzaminów praktycznych jest podstawą uzyskania lepszego stopnia efektywności procesu szkolenia i egzaminowania. Ustalono, że największym problemem wypełnienia przez egzaminatorów arkusza przebiegu egzaminu praktycznego było kwalifikowanie popełnionego błędu do konkretnego zadania egzaminacyjnego. Zmiany przepisów, które weszły w życie po 1 lipca 2019 r. nie wpłynęły na poprawę tego stanu. Ponadto ośrodki egzaminowania nadal przekazują starostom i marszałkom województw wyłącznie podstawowe informacje, na podstawie których wskazane organy nie są w stanie dokonywać rzetelnych analiz dotyczących jakości pracy instruktorów, ośrodków szkolenia kierowców i egzaminatorów. Podstawowym problemem jest jednak brak zainteresowania zarówno ośrodków, ww. organów samorządowych, a także ministra, przyczynami deficytów wiedzy, umiejętności i zachowań kandydatów na kierowców i kierowców rozszerzających zakres swoich uprawnień. Pomimo że system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców funkcjonuje, nie bada się jego efektów i nie dokonuje powiązania z przyczynami wypadków. [str. 155–156]

### Organizacja kursów i warsztatów dla instruktorów oraz egzaminatorów

Kursy dla kandydatów na instruktorów i instruktorów rozszerzających swoje uprawnienia, kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na egzaminatorów lub egzaminatorów rozszerzających swoje uprawnienia oraz warsztaty doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów zostały zorganizowane i przeprowadzone, a zaświadczenia o ich ukończeniu wydawano po odbyciu w określonym zakresie wymaganej liczby zajęć i zdaniu (w przypadku kursów) z wynikiem pozytywnym egzaminu końcowego.



Szczegółowa analiza dokumentacji prowadzonych szkoleń, kursów oraz warsztatów nie potwierdziła jednak realizacji obowiązujących programów nauczania dla kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów, a także zatwierdzonych przez marszałków województw ramowych programów warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów. W jednym przypadku warsztaty doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów przeprowadzono niezgodnie z zatwierdzonym programem. [str. 119–120]

W 71% skontrolowanych urzędów marszałkowskich nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców realizowany był w sposób nierzetelny. Kontrolami ośrodków egzaminowania nie obejmowano wymaganego zakresu, a prowadzone czynności dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD*.

Nierzetelny nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych

Stwierdzone w urzędach marszałkowskich nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- przeprowadzania kontroli w ograniczonym zakresie oraz nierzetelnego dokumentowania spełnienia wszystkich wymogów (w czterech urzędach), w tym dokumentowania z pominięciem oględzin obiektów lub pojazdów (w jednym urzędzie);
- niedopełnienia wymogu przeprowadzenia co najmniej raz na pół roku kontroli kompleksowej lub problemowej (stwierdzono w jednym urzędzie marszałkowskim);
- niewykorzystywania wyników analiz kwartalnych zdawalności w procesie planowania a następnie przeprowadzania kontroli w poszczególnych ośrodkach egzaminowania (w jednym urzędzie marszałkowskim).

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w nadzorowanych przez marszałków województw ośrodkach egzaminowania wykazały nieprawidłowości, które nie zostały stwierdzone przez pracowników urzędów marszałkowskich w ramach prowadzonych przez nich czynności kontrolnych. Dotyczyły one spełniania wymagań w zakresie wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego. Dopuszczano do braku lub nieskutecznej realizacji przez dyrektorów nadzorowanych ośrodków obowiązków nałożonych na egzaminatorów w zakresie spełniania przez nich dodatkowych ograniczeń mających zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania. W skontrolowanych przez NIK ośrodkach stwierdzono ponadto nieprawidłowo prowadzoną oraz przechowywaną dokumentację związaną z przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy lub dokumentację dotyczącą kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów. [str. 120–124]

W 88% skontrolowanych starostw rejestry przedsiębiorców prowadzących OSK, a także ewidencje instruktorów oraz wykładowców nie były prowadzone w sposób prawidłowy i rzetelny ponieważ były niekompletne i zawierały nieaktualne dane. Stwierdzone w rejestrach przedsiębiorców prowadzących OSK nieprawidłowości dotyczyły:

- braku wszystkich wymaganych danych bądź ich aktualizacji (w sześciu starostwach),
- nieprawidłowego rozpatrzenia wniosków o wpis do rejestru (w trzech OSK). [str. 124–126]

Niekompletne i nieaktualne dane w rejestrach przedsiębiorców prowadzących OSK

### Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji instruktorów i wykładowców

Natomiast w prowadzonych ewidencjach instruktorów i wykładowców dotyczyły:

- braku możliwości zamieszczenia w ewidencjach wszystkich wymaganych danych (w pięciu starostwach);
- nieaktualnych danych (w pięciu starostwach);
- nieprawidłowego rozpatrzenia wniosków i dokonania wpisu (w dwóch starostwach);
- zaniechania okresowej kontroli spełniania przez przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów i wykładowców, wpisanych do rejestrów i odpowiednio ewidencji, wymagań w zakresie braku karalności (w trzech starostwach);
- braku lub nieprawidłowej realizacji obowiązku skreślenia instruktora z ewidencji (w sześciu starostwach). [str. 126–130]

### Nieprawidłowe i nieaktualne dane w ewidencjach egzaminatorów

W 83% skontrolowanych urzędów marszałkowskich ewidencje egzaminatorów obejmowały zakres danych wymagany *ustawą o kierujących*, przy czym niektóre dane w nich zawarte nie były aktualne i prawidłowe. Stwierdzone w ewidencjach egzaminatorów nieprawidłowości dotyczyły:

- nieaktualnych lub nieprawidłowych danych (w pięciu urzędach marszałkowskich);
- braku weryfikacji spełniania wymogu zapewnienia rękojmi należytego wykonywania obowiązków przez osoby ubiegające się o uprawnienie egzaminatora lub egzaminatorów (w trzech urzędach);
- dokonania skreśleń egzaminatorów z naruszeniem prawa lub wszczęcia postępowań administracyjnych z nieuzasadnioną zwłoką (w jednym urzędzie). [str. 130–132]

### Zbyt ogólne programy szkoleń oraz zajęć praktycznych

Przepisy *ustawy o kierujących* oraz *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.* oraz *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* nie określają precyzyjnie wymaganego poziomu wiedzy (zna i rozumie), umiejętności (potrafi) oraz kompetencji społecznych (jest gotów do ...). Określono w nich jedynie warunki jakie muszą spełniać kierowca, instruktor lub egzaminator, aby uzyskać określone kwalifikacje, nie precyzując ich opisu.

W ocenie NIK, szkolenie kandydatów na kierowców jest ukierunkowane na uzyskiwanie pozytywnych wyników egzaminów, a nie na nauczenie konkretnych umiejętności. Ponadto w programach nie ma określonych zagadnień stanowiących osobny przedmiot zajęć teoretycznych i ćwiczeń w zakresie udzielania pierwszej pomocy. Jest to istotna luka, biorąc pod uwagę rolę, jaką w poprawie brd pełnią umiejętności udzielania pierwszej pomocy.

W ocenie NIK, Program szkolenia nie jest, jak określono w załączniku do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*, „Szczegółowym programem szkolenia” tylko wykazem zagadnień stanowiących przedmiot pytań na egzaminie teoretycznym czy też zadań realizowanych na egzaminie praktycznym.

W części dotyczącej szkolenia instruktorów i wykładowców, ww. rozporządzenie również nie zawiera Programu szkolenia tych osób. Wskazano w nim wyłącznie przedmioty oraz liczbę godzin zajęć teoretycznych i prak-

tycznych oraz tematy, które powinny być ujęte podczas realizacji poszczególnych przedmiotów. Analogiczna sytuacja dotyczy programu kursu kwalifikacyjnego dla kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów.

Programy zajęć praktycznych dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów, zawierają tylko ogólne elementy pokazu, obserwacji i przeprowadzania określonych części procesu szkolenia lub odpowiednio egzaminowania bez uwzględnienia konkretnych zagadnień związanych z programami szkolenia dla kandydatów na kierowców. [str. 132–136]

W ocenie NIK programy szkoleń kandydatów na kierowców, kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów nie zawierają charakterystyk absolwenta poszczególnych rodzajów kursów.

Brak w Programach charakterystyk absolwenta

Zostały one pominięte w wyniku wejścia w życie odpowiednio *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2012 r.* (kandydaci na instruktorów i wykładowców) oraz *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2012 r.* (kandydaci na egzaminatorów). W zakresie szkolenia kandydatów na kierowców charakterystyki absolwenta nie uwzględniono w *rozporządzeniu w sprawie szkolenia z 2016 r.* Zastąpiono wówczas Program szkolenia jedynie wykazem tematów. Nieopracowanie charakterystyk absolwenta skutkuje brakiem jednoznacznie określonych efektów, które mogłyby podlegać walidowaniu. [str. 136–137]

Kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów nie przewidują uzyskania pozytywnego wyniku egzaminów wstępnych, warunkujących rozpoczęcie szkolenia. Egzaminy wstępne zostały zlikwidowane w 2006 r., czego skutkiem jest brak wstępnej selekcji i dopuszczenie do rozpoczynania procesu dydaktycznego związanego z uzyskiwaniem uprawnień instruktorów i egzaminatorów przez osoby nieprzygotowane do osiągnięcia właściwych efektów nauczania. [str. 137]

Uchylenie obowiązku odbycia egzaminu wstępnego przez kandydatów na instruktorów i egzaminatorów

W *ustawie o kierujących pojazdami* oraz *rozporządzeniu w sprawie kontroli OSK* nie określono w sposób jednoznaczny obowiązku przeprowadzenia kontroli organizacji kursów dla kandydatów na instruktorów oraz warsztatów doskonalenia zawodowego dla tych osób. Również w ww. ustawie oraz *rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD* nie przewidziano kontroli, której zakres obejmowałby realizację kursów dla kandydatów na egzaminatorów lub szkoleń dla kandydatów na instruktorów. Ponadto NIK zauważa, że brak określenia w przepisach szczegółowego programu nauczania, planu nauczania oraz charakterystyki absolwenta kursu uniemożliwia dokonanie oceny realizacji programu kursu. [str. 137–139]

Nieokreślenie w przepisach obowiązku kontroli organizacji kursów i warsztatów

Ramowe programy warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów nie podlegają procedurom zatwierdzenia przez właściwe dla podmiotu organizującego warsztaty, organy nadzoru, tj. starostów lub marszałków województw. W ocenie NIK nieokreślenie w przepisach obowiązku ich zatwierdzenia skutkuje dowolnością realizacji tych zajęć. [str. 139]

Brak obowiązku zatwierdzenia programu warsztatów dla instruktorów

W ocenie NIK, brak jednoznacznego określenia struktury testu egzaminacyjnego skutkuje dowolnością, uznaniowością oraz brakiem odpowiedzialności za konkretne pytania tworzące jednostkowe testy egzaminacyjne, niewystandaryzowane w części odnoszącej się do treści, formy i znaczenia

Braki i niespójność programów szkolenia oraz testów i zadań egzaminacyjnych

dla brd. Zdaniem NIK, na proces szkolenia negatywny wpływ miało upublicznienie w 2014 r. pytań egzaminacyjnych, czego skutkiem jest wyłącznie pamięciowe opanowywanie wiedzy niezbędnej do uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu, jak również brak kształtowania właściwych postaw przyszłych kierowców poprzez faktyczne rozumienie i interioryzację przyswajanych treści programu szkolenia.

NIK zauważa, że zadania podlegające ocenie podczas praktycznej części egzaminu opisane są w bardziej szczegółowy sposób w przepisach określających zakres egzaminu praktycznego, a powinny być także w programach szkolenia. W programie szkolenia pominięto tematykę szkolenia praktycznego osób z niepełnosprawnościami. Najpoważniejszym w ocenie NIK problemem w kontekście występujących zagrożeń brd jest brak w programach szkoleń oraz w programach egzaminów tematyki specyficznym dedykowanej wiedzy, umiejętnościom i zachowaniom kierowców samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t. Jest to wynikiem ograniczenia możliwości wykorzystywania do szkolenia i egzaminowania w zakresie kategorii B prawa jazdy wyłącznie samochodu osobowego. Tymczasem zakres uprawnień kategorii B prawa jazdy, poza samochodami osobowymi obejmuje również samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t. [str. 144–148]

**Braki w procesie  
egzaminowania  
kandydatów  
na instruktorów  
i egzaminatorów**

Egzamin dla kandydatów na instruktorów w części praktycznej jest w ocenie NIK egzaminem z zasad przeprowadzania egzaminów dla kierowców niż z zasad dotyczących szkolenia tych osób, co negatywnie wpływa na polski system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. Zajęcia prowadzone są bowiem przez instruktorów edukowanych i egzaminowanych w ww. sposób, tj. objęci są oni szkoleniami zorientowanymi wyłącznie na zdanie egzaminu, a nie na nauczenie bezpiecznego i odpowiedzialnego kierowania pojazdami przez osoby szkolone. Ponadto określona w przepisach formuła egzaminu zawiera braki lub nieścisłości. Pozytywna ocena z pierwszej i drugiej części egzaminu (test i pokaz przeprowadzenia zajęć teoretycznych) nie ma określonego terminu ważności. Kryteria oceny części trzeciej (pokaz przeprowadzenia zajęć praktycznych) nie przewidują możliwości poprawy nieprawidłowo wykonanego zadania, a także są nieczytelne w zakresie dotyczącym oddzielenia oceny za prezentację od oceny za wykonanie zadań. [str. 147–148]

W zakresie egzaminu weryfikacyjnego dla kandydatów na egzaminatorów w przepisach brakuje zagadnień z zakresu psychologii i dydaktyki, w tym w szczególności metod sprawdzania i oceny wiedzy oraz umiejętności kandydatów na kierowców. Przedmiotem pytań są zagadnienia zupełnie niezwiązane z wiedzą i umiejętnościami kandydatów na egzaminatorów. W przepisach nie przewidziano procedur związanych z unieważnianiem wyników egzaminów, co w ocenie NIK może skutkować uznaniowością i dokonywaniem zmian wyniku egzaminu weryfikacyjnego. Nie określono standardu testu egzaminacyjnego oraz zasad towarzyszących określaniu wagi poszczególnych pytań egzaminacyjnych. W przypadku egzaminów praktycznych określa się zadania do wykonania, które są zawarte w ogólnym programie, przy czym brakuje odniesienia do stopnia osiągnięcia

celów szkolenia, tj. umiejętności bezpiecznej jazdy, umiejętności nauczania i umiejętności oceniania. Nie dookreślono szczegółowo wymagań, poza formalnymi, dotyczących bieżącego doświadczenia członków Komisji sprawdzających kwalifikacje egzaminatorów. [str. 148–150]

W ocenie NIK pytania stosowane na egzaminach teoretycznych oraz zadania realizowane podczas praktycznej części egzaminów powinny być narzędziem umożliwiającym sprawdzenie stopnia osiągnięcia celów kształcenia w odniesieniu do poszczególnych działów i tematów. Ponieważ nie zostały określone cele kształcenia nie jest możliwa weryfikacja, czy treść pytań lub opis zadań i towarzyszące im kryteria oceny są ze sobą powiązane i zharmonizowane. Skutkiem tego jest sytuacja, w której obowiązujące programy szkoleń są jedynie literalnym przepisaniem programów egzaminacyjnych (lub odwrotnie) bez jakiegokolwiek odniesienia do zasad dydaktyki. Prowadzi to do wyłącznie pamięciowego opanowywania treści teoretycznych oraz nie przyczynia się do kształtowania właściwych postaw kierowcy, instruktora lub egzaminatora. Konsekwencją jest przygotowywanie kandydatów wyłącznie do posiadania umiejętności zdania egzaminu. [str. 150–153]

Nie zostały w pełni wdrożone przepisy dyrektywy w sprawie praw jazdy. Zadania egzaminacyjne nie obejmują istotnych dla brd zagadnień określonych w dyrektywie, np. sprawdzenia stanu opon lub zachowań podczas wysiadania z pojazdu. Ponadto polski model egzaminowania, pomimo uproszczeń, nadal skoncentrowany jest wokół zadań na placu manewrowym. Natomiast zgodnie z przepisami dyrektywy wykonanie manewrów nie jest obligatoryjnie związane ze specjalnym miejscem jakim jest plac manewrowy (plac jest możliwością, a nie obowiązkiem). A po drugie wykonanie specjalnych manewrów nie jest warunkiem przejścia do drugiej części egzaminu praktycznego, tj. jazdy w ruchu drogowym. Tymczasem, na co wskazują przeprowadzone przez NIK analizy, w Polsce średnio ponad 30% kandydatów kończy na placu manewrowym swój egzamin, nie mając szans by sprawdzić swoje kwalifikacje w ruchu drogowym. [str. 153]

Brak charakterystyk absolwenta istotnie utrudnia dokonywanie obiektywnej i sprawiedliwej oceny. Zapoznanie się z arkuszem odpowiedzi udzielonych podczas egzaminu teoretycznego dla kandydatów na kierowców nie przekazuje żadnej informacji poza numerami pytań oraz liczbą uzyskanych za nie punktów. Przeprowadzona analiza 100 arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego nie wykazała ani jednego, w którym byłyby zawarte jakiegokolwiek rekomendacje lub uwagi dotyczące uzupełnienia brakujących kwalifikacji lub poprawy tych zadań, które wymagają zwrócenia uwagi pomimo uzyskania z nich oceny pozytywnej. Świadczy to o mechanicznym, w tym nierzadko nieprawidłowym, wypełnianiu tego dokumentu. Powyższe skutkuje brakiem możliwości stwierdzenia najważniejszej przyczyny lub przyczyn uzyskania wyniku negatywnego egzaminu celem skorygowania procesu przygotowania do egzaminu. [str. 153–156]

Pomimo wprowadzonych w rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r. zmian dotyczących zakresu przekazywanych przez dyrektorów WORD informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach

Brak powiązania treści programów szkoleń z zadaniami egzaminacyjnymi

Niedostateczne wdrożenie przepisów UE dotyczących przeprowadzania egzaminów

Brak informacji, rekomendacji lub uwag na arkuszach egzaminacyjnych

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

egzaminów, ośrodki nadal przekazują starostom i marszałkom województw wyłącznie podstawowe informacje, na podstawie których wskazane organy nie są w stanie dokonywać rzetelnych analiz dotyczących jakości pracy instruktorów, ośrodków szkolenia kierowców i egzaminatorów.

[str. 155–156]



## 4. WNIOSKI

I. Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Podjęcie działań zmierzających do uruchomienia przewidzianych w *ustawie z dnia 5 stycznia o kierujących pojazdami* narzędzi pozwalających, poprzez wykorzystanie danych gromadzonych w Centralnej Ewidencji Kierowców, na typowanie przez starostów i marszałków województw ośrodków szkolenia kierowców oraz wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego do kontroli ich działalności.

Minister Cyfryzacji

1. Niezwłoczne podjęcie działań w celu wdrożenia obowiązków określonych w art. 91 ustawy o kierujących pojazdami, niezależnych od uruchomienia narzędzi technicznych w Centralnej Ewidencji Kierowców.

Minister Infrastruktury

2. Wprowadzenie w *ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*, w dziale IV rozdziale 3 – *Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego* zmiany sposobu finansowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w celu uniezależnienia działalności ośrodków egzaminowania od dodatkowych wpływów z egzaminów poprawkowych.

3. W *ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami*:

1) w rozdziale 4 *Szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami* wprowadzenie obowiązku:

- informowania organu sprawującego nadzór nad szkoleniem kandydatów na kierowców o terminach przeprowadzania egzaminów wewnętrznych oraz obowiązku rejestracji części praktycznej egzaminu wewnętrznego,
- pisemnego poświadczenia przez instruktora nauki jazdy prowadzącego szkolenie danej osoby faktycznego posiadania przez tę osobę wiedzy i umiejętności ujętych w charakterystyce absolwenta kursu oraz uznania tej osoby za przygotowaną do przystąpienia do egzaminu państwowego,
- obowiązku przedkładania do zatwierdzenia organowi sprawującemu nadzór nad działalnością ośrodka szkolenia, w określonym czasie przed planowanym terminem warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów, programów zawierających cele, szczegółową tematykę, dzienny plan zajęć oraz kwalifikacje osób przewidzianych do przeprowadzania zajęć;

2) w rozdziale 6 – *Instruktorzy i wykładowcy* wprowadzenie obowiązku posiadania przez instruktorów nauki jazdy minimalnego wieku, wykształcenia co najmniej średniego oraz przygotowania pedagogicznego określonego przez ministra właściwego do spraw edukacji;

3) w rozdziale 6 – *Instruktorzy i wykładowcy* i odpowiednio 10 – *Egzaminatorzy i inne osoby dokonujące sprawdzenia kwalifikacji* określenie, odpowiednio dla kandydata na instruktora oraz kandydata na egzaminatora, warunku przyjęcia na szkolenie w postaci uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu kwalifikacyjnego obejmującego co najmniej znajomość przepisów ruchu drogowego oraz zasad kierowania pojazdami, odpowiednio do rodzaju uprawnień o jakie się ubiega;

- 4) w rozdziale 9 – *Sprawdzanie kwalifikacji i przeprowadzanie egzaminów państwowych*:
- wprowadzenie, w odniesieniu do osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami, obowiązku przystąpienia do egzaminu państwowego w ośrodku egzaminowania najbliższym siedzibie ośrodka szkolenia kierowców, w którym był uzyskany pozytywny wynik części praktycznej egzaminu wewnętrznego,
  - wprowadzenie rozwiązań uniemożliwiających powtórne przystąpienie do egzaminu państwowego na prawo jazdy w dniu, w którym wynik egzaminu był negatywny,
  - określenie okresu ważności egzaminów teoretycznych dla kandydatów na kierowców w celu zapewnienia spójności nabytej wiedzy weryfikowanej w czasie egzaminu teoretycznego i praktycznego,
  - ograniczenie możliwości składania egzaminów poprawkowych poprzez wprowadzenie limitu podejść odpowiednio do części teoretycznej oraz do części praktycznej, a także wprowadzenie konieczności odbycia dodatkowego przeszkolenia, po wyczerpaniu tego limitu, jako warunku dopuszczenia do kolejnego egzaminu poprawkowego,
  - zmianę brzmienia art. 51 ust. 2b poprzez wprowadzenie zakazu udostępniania pytań egzaminacyjnych oraz wchodzących w ich skład scenariuszy, wizualizacji i opisów stosowanych na egzaminach państwowych dla kandydatów na kierowców,
  - wprowadzenie w art. 54 ust. 1 obowiązku rejestrowania przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy wszystkich kategorii.
4. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców wprowadzenie obowiązku prowadzenia dokumentacji przeprowadzanych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów zawierającej tematykę, czas i miejsce przeprowadzania zajęć, metody i wykorzystywane środki dydaktyczne, podpisy uczestników oraz wnioski do wykorzystania podczas organizacji następnych warsztatów.
5. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach:
- 1) określenie szczegółowego opisu struktury testu stosowanego na egzaminach teoretycznych kandydatów na kierowców, osób ubiegających się o uprawnienia instruktorów, wykładowców i egzaminatorów;
  - 2) zmianę sposobu pozyskiwania informacji statystycznych, o których mowa w § 37 rozporządzenia z „przekazywania” na „udostępnianie”.



6. *W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców i odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach:*
- 1) rozszerzenie w programach szkoleń oraz programach egzaminów dla kandydatów na kierowców w zakresie kategorii B prawa jazdy, tematyki dedykowanej wiedzy, umiejętnościom i zachowaniu kierujących samochodami ciężarowymi o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t;
  - 2) określenie w programach szkoleń kandydatów na kierowców, instruktorów, wykładowców i egzaminatorów szczegółowych celów nauczania, planu nauczania oraz charakterystyk absolwenta;
  - 3) wprowadzenie do programów szkolenia teoretycznego i praktycznego dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami w każdej kategorii, a także kandydatów na instruktorów, wykładowców i egzaminatorów, zagadnień stanowiących osobny przedmiot zajęć teoretycznych i ćwiczeń w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

**II. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:**

1. Dokonanie analizy zasadności dalszego funkcjonowania jednostek terenowych ośrodków utworzonych po 2013 r. w miejscowościach, w których nie można zapewnić wystandaryzowanych warunków do przeprowadzenia części praktycznej egzaminu państwowego, w celu zapewnienia we wszystkich wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego jednolitych zasad zdawania egzaminów praktycznych na prawo jazdy.
2. Rozważenie przekazania kompetencji tworzenia i weryfikacji pytań egzaminacyjnych Instytutowi Transportu Samochodowego, jako jednostce naukowo-badawczej posiadającej niezbędne kompetencje w tym zakresie.
3. Zapewnienie wystandaryzowanego funkcjonowania powoływanych przez wojewodów komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów i wykładowców, w szczególności w celu zapewnienia wysokich kwalifikacji członków tych komisji.
4. Rozważenie objęcia nadzorem sposobu powoływania przez wojewodów komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz prac tych komisji.
5. Wzmocnienie nadzoru nad pracami komisji weryfikacyjnej dla kandydatów na egzaminatorów.

Minister Infrastruktury

- Starostowie**
1. Wykonywanie rzetelnego nadzoru nad działalnością ośrodków szkolenia kandydatów na kierowców.
  2. Objęcie działaniami kontrolnymi realizacji przez instruktorów nauki jazdy obowiązków w zakresie przeprowadzania egzaminów wewnętrznych.
  3. Podejmowanie współpracy z wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego w zakresie pomocy merytorycznej podczas kontroli działalności ośrodków szkolenia kierowców.
  4. Podejmowanie współpracy z właściwymi jednostkami Policji w celu zapewnienia rzetelnej kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania ministra właściwego do spraw transportu w zakresie zapewnienia przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach

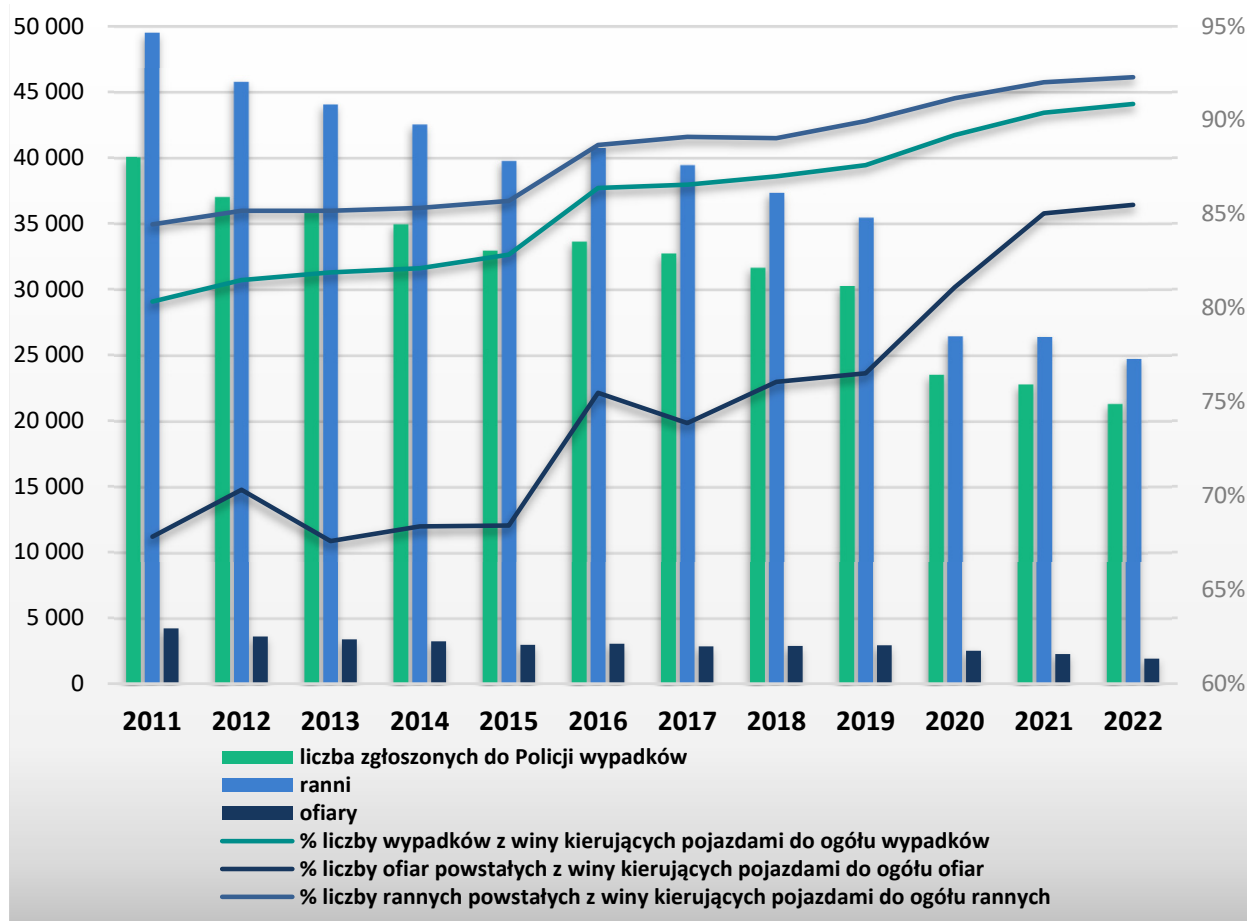
Minister w okresie objętym kontrolą podejmował działania w celu zapewnienia prawidłowego i rzetelnego przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach, jednak działania te nie były skuteczne.

Podjęmowane przez Ministra działania nie były skuteczne

Pomimo spadku na polskich drogach liczby zabitych ogółem, udział wypadków powodowanych przez kierujących pojazdami, w tym śmiertelnych oraz z rannymi, systematycznie rośnie.

Wykres nr 5

Udział liczby wypadków z winy kierujących pojazdami w ogólnej liczbie wypadków drogowych w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z raportów: Wypadki drogowe w Polsce, Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

Szczegółowe dane o wypadkach drogowych w Polsce zawiera załącznik nr 6.4 *Informacje dodatkowe*.

Do zadań powołanego przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w 2016 r. Zespołu doradczego<sup>22</sup> należało m.in. prowadzenie systematycznej

Zwłoka w przekazaniu projektu zmian ustawy o kierujących

<sup>22</sup> W dniu 4 sierpnia 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa powołał zespół doradczy do spraw szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oceny skuteczności obowiązujących przepisów w obszarze szkolenia oraz przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy, a w razie potrzeby opracowywanie propozycji rozwiązań przyczyniających się do podniesienia jakości tego procesu. Zespół opracował roboczy projekt ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw<sup>23</sup>.

Minister dopiero po blisko dwóch latach od powołania Rządu po wyborach parlamentarnych w 2019 r. ponownie wystąpił do Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu o włączenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów ww. projektu ustawy, pomimo że projekt zmian w zbliżonym zakresie został przez tego Ministra zgłoszony do wykazu prac legislacyjnych już w 2018 r.<sup>24</sup>

W projekcie przewidziano istotne dla poprawy obowiązującego systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców zmiany, m.in.:

- wprowadzenie jednoznacznie wskazanych błędów popełnianych podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy, skutkujących natychmiastowym przerwaniem egzaminu;
- wprowadzenie wyższych wymagań w stosunku do kandydatów na instruktora, wykładowcę oraz egzaminatora;
- wprowadzenie wyższych wymagań w stosunku do osób upoważnionych przez starostę do przeprowadzania kontroli OSK;
- wyłączenie pytań egzaminacyjnych oraz wchodzących w ich skład scenariuszy, wizualizacji i opisów zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw transportu oraz pytań zawartych w teście egzaminacyjnym z zakresu informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej;
- wprowadzenie możliwości odbywania szkolenia w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami w formie kursu rozszerzonego z osobą towarzyszącą (opiekunem prawnym osoby szkolonej);
- zmianę obowiązku odbycia w okresie próbnym w okresie między 4. a 8. miesiącem licząc od dnia otrzymania prawa jazdy, obowiązkowego kursu doksztalającego w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym dla wszystkich młodych kierowców, tak aby szkolenie to odbywały osoby, które popełniły dwa wykroczenia w ruchu drogowym w okresie próbnym.

Należy podkreślić, że zgłoszony w projekcie obowiązek posiadania wykształcenia co najmniej średniego przez instruktorów, wykładowców i egzaminatorów był określony w *ustawie o kierujących*<sup>25</sup>.

**Niepodjęcie skutecznych działań w celu przywrócenia obowiązku posiadania przez instruktorów minimum wykształcenia średniego**

Obowiązek posiadania przez instruktorów nauki jazdy co najmniej wykształcenia średniego został wprowadzony z dniem 1 stycznia 1984 r.<sup>26</sup> i utrzy-

<sup>23</sup> Wyniki prac Zespołu przedstawiono w notatce służbowej Dyrektora DTD z dnia 5 października 2017 r.

<sup>24</sup> Zgodne z zasadą dyskontynuacji wszystkie wnioski zgłoszone do Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, wobec których do 20 listopada 2019 r. nie została podjęta finalna decyzja Zespołu, wymagały ponownego zgłoszenia.

<sup>25</sup> Został uchylony z dniem 23 sierpnia 2013 r. – art. 26 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie *ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz. U. z 2013 r. poz. 829).

<sup>26</sup> Wykładowcą lub instruktorem w ośrodku kursowego szkolenia kierowców może być osoba, która m.in. ma co najmniej wykształcenie średnie (...). § 17 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministrów*

many był we wszystkich kolejno następujących aktach prawnych dotyczących szkolenia kandydatów na kierowców. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu *ustawy o kierujących* sposobem na poprawienie jakości szkolenia kandydatów na kierowców m.in. jest podniesienie kwalifikacji wymaganych od instruktorów nauki jazdy. W *ustawie o kierujących* utrzymano obowiązek posiadania przez instruktorów co najmniej wykształcenia średniego. W uzasadnieniu do ww. ustawy wskazano, że jednym z najistotniejszych czynników wysokiej liczby wypadków z udziałem młodych kierowców był niewłaściwy przebieg procesu nauczania kandydatów na kierowców. Obowiązek posiadania przez instruktorów co najmniej wykształcenia średniego został uchylony z dniem 23 sierpnia 2013 r. ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>27</sup>. Od tego czasu Ministerstwo nie prowadziło żadnych analiz skutków zmiany wymagań dotyczących instruktorów i wykładowców.

Na konieczność przywrócenia wymogu posiadania wykształcenia co najmniej średniego przez instruktorów zwrócił uwagę powołany w 2016 r. przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa Zespół Doradczy. W konsekwencji przedłożonych przez Zespół propozycji Ministerstwo przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw. Przebieg prac nad ustawą opisano powyżej (nagłówek boczny: *Zwłoka w przekazaniu projektu zmian ustawy o kierujących*)<sup>28</sup>.

Z dniem 25 lutego 2016 r. zostały uchylone przepisy *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2012 r.* Na podstawie przepisów tego rozporządzenia instruktor przeprowadzający szkolenie, po przeprowadzeniu egzaminu wewnętrznego był zobowiązany potwierdzić prawidłowe przygotowanie uczestnika kursu składając własnoręczny podpis<sup>29</sup> pod formułą: *Potwierdzam, na podstawie zdanego egzaminu wewnętrznego, posiadanie przez osobę szkoloną wiedzy i umiejętności ujętych w charakterystyce absolwenta kursu oraz uważam ją za przygotowaną do przystąpienia do egzaminu państwowego.*

W akcie zastępującym powyższe rozporządzenie, tj. *rozporządzeniu w sprawie szkolenia z 2016 r.*, który zaczął obowiązywać z dniem 5 marca 2016 r., obowiązek ten został usunięty. Od tej pory podpis jest składany jedynie jako potwierdzenie uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu wewnętrznego. NIK zauważa, że w zaświadczeniu o ukończeniu kursu kwalifikacyjnego dla kandydatów na instruktorów lub wykładowców pozostawiono treść potwierdzenia przygotowania do odpowiedniego egzaminu<sup>30</sup>.

Brak odpowiedzialności instruktora za rzetelne przygotowanie do egzaminu

---

*Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1983 r. w sprawie kierowców pojazdów silnikowych (Dz. U. Nr 59, poz. 269, ze zm.).*

<sup>27</sup> Art. 26 pkt 1 lit. a.

<sup>28</sup> Projekt w dniu 11 maja 2018 r. został przesłany do przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu z prośbą o włączenie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

<sup>29</sup> W *karcie przeprowadzonych zajęć* stanowiącej załącznik nr 3 do rozporządzenia.

<sup>30</sup> Wzór zaświadczenia stanowiącego załącznik nr 5 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2012 r.* oraz zaświadczenia nr 5 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.* zawiera przed podpisem i pieczęcią kierownika jednostki szkolącej tekst: *I został(a) uznany(na) za przygotowanego(ną) do złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę.*

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK celem egzaminu wewnętrznego jest zweryfikowanie poziomu wiedzy i umiejętności, osiągniętych podczas kursu przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami, co w kartach przeprowadzonych zajęć potwierdzane było przez instruktorów nauki jazdy. Niskie wskaźniki zdawalności egzaminów państwowych oraz wielokrotne przystępowanie do egzaminów nie potwierdzają jednak pozytywnych wyników uzyskiwanych przez te osoby podczas egzaminów wewnętrznych. Wskutek uchylecia ww. przepisów występuje brak przypisania do prowadzącego szkolenie odpowiedzialności za rzetelne przygotowanie do egzaminu.

Należy podkreślić, że zakres części teoretycznej oraz praktycznej, liczba pytań i odpowiednio zadań egzaminacyjnych, kryteria oceny oraz czas trwania egzaminu wewnętrznego jest identyczny ze sposobem przeprowadzenia egzaminu państwowego<sup>31</sup>.

### Doprecyzowanie w 2021 r. przepisów w zakresie egzaminowania

W Ministerstwie, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. przepisów *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, podjęto decyzję o monitorowaniu stosowania przepisów tego rozporządzenia w celu sprawdzenia ich działania w praktyce i ewentualnej ich poprawy. W efekcie powyższych działań przeprowadzono nowelizację przepisów ww. rozporządzenia, które weszły w życie z dniem 5 września 2021 r.<sup>32</sup> Wprowadzone zmiany miały za zadanie poprawę płynności przeprowadzania egzaminów oraz doprecyzowanie sposobów postępowania w niektórych sytuacjach egzaminacyjnych, a dotyczyły m.in.:

- doprecyzowania sposobu postępowania WORD i osoby egzaminowanej w przypadku pojazdu egzaminacyjnego podstawionego przez OSK;
- dodania możliwości przeprowadzenia przez egzaminatora dodatkowo jednego egzaminu więcej w ciągu doby w zakresie prawa jazdy kategorii T, z uwagi na krótszy czas przeprowadzania egzaminu praktycznego;
- zezwolenia na przydzielenie egzaminatorowi kolejnego egzaminu, pomimo że nie minął wymagany przepisami odstęp pomiędzy egzaminami w przypadku, jeżeli mógłby być niezachowany czas rozpoczęcia egzaminu dla kolejnej osoby egzaminowanej;
- niewliczania do liczby egzaminów w danym dniu planowanego egzaminu, który się nie odbył;
- umożliwienia osobom z dysleksją swobodnego przystąpienia do części teoretycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy;
- przekazywania przez WORD staroście informacji statystycznych dotyczących zdawalności w zakresie pierwszego przystąpienia do egzaminu;
- wycofania ograniczenia dotyczącego prowadzenia szkolenia z techniki i taktyki jazdy dla kandydatów na egzaminatorów wyłącznie w ośrodkach szkolenia techniki jazdy stopnia wyższego;
- wprowadzenia obowiązku przerwania egzaminu w przypadku nieustąpienia pierwszeństwa wchodzącemu na przejście dla pieszych.

<sup>31</sup> § 19–21 *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 sierpnia 2021 r. zmieniające *rozporządzenie w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1426).



Minister, pomimo posiadania wiedzy o nieosiągnięciu celów NPBRD oraz o tym, iż młodzi kierowcy w grupie wiekowej 18–24 lata powodują najwięcej wypadków drogowych, nie podejmował działań w celu skutecznego wdrożenia niektórych przepisów rozdziału 14 *ustawy o kierujących* dotyczących okresu próbnego, których stosowanie nie było uzależnione od wprowadzenia przez ministra właściwego do spraw cyfryzacji określonych rozwiązań, dotyczących wymiany informacji gromadzonych w CEK.

Nie wdrożono obowiązku odbycia, między 4 a 8 miesiącem od momentu zdania egzaminu, szkolenia dotyczącego brd, w ramach którego zajęcia teoretyczne miały obejmować m.in. przedstawienie czynników wpływających na brd, problematykę wypadków drogowych oraz psychologiczne aspekty kierowania pojazdem, a podczas szkolenia praktycznego, młodemu kierowcy miały zostać wskazane niebezpieczeństwa wynikające z nadmiernej prędkości.

Nie wdrożono ponadto przepisów, które kierowcom w okresie dwóch lat począwszy od dnia, w którym zostało im wydane prawo jazdy kategorii B, zabraniały:

- przekraczania<sup>33</sup> prędkości 50 km/h na obszarze zabudowanym, 80 km/h poza obszarem zabudowanym oraz 100 km/h na autostradzie i drodze ekspresowej dwujezdniowej (art. 91 ust. 3 pkt 1);
- kierowania pojazdem nieoznakowanym<sup>34</sup> w sposób określony w art. 91 ust. 2 pkt 3 (art. 91 ust. 3 pkt 2);
- podejmowania pracy zarobkowej w charakterze kierowcy<sup>35</sup> pojazdu określonego w prawie jazdy kategorii B (art. 91 ust. 3 pkt 3);
- osobistego wykonywania działalności gospodarczej<sup>36</sup> polegającej na kierowaniu pojazdem określonym dla prawa jazdy kategorii B (art. 91 ust. 3 pkt 4).

W ocenie NIK wdrożenie ww. przepisów wpłynęłoby pozytywnie na brd. Wprowadzenie okresu próbnego dla „młodych stażem” kierujących, zgodnie z uzasadnieniem do projektu *ustawy o kierujących*, miało służyć nabyciu niezbędnej praktyki w kierowaniu pojazdem i miało na celu zapobieganie wypadkom drogowym powodowanym przez niedoświadczonych kierowców. W uzasadnieniu do projektu *ustawy o kierujących*, w wersji z 8 marca 2010 r., w krajach<sup>37</sup> w których wprowadzono wcześniej regulacje dotyczące okresu próbnego zanotowano zmniejszenie liczby wypadków z udziałem młodych kierowców o ok. 20–50%. Przepisy dotyczące okresu próbnego, powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.<sup>38</sup>

Koncepcja funkcjonowania okresu próbnego jest zawarta w art. 91–95 *ustawy o kierujących*. Zawiera m.in. dwa rodzaje szkoleń, do których zostaną

<sup>33</sup> Przez pierwsze osiem miesięcy od uzyskania prawa jazdy.

<sup>34</sup> Tj. przez okres ośmiu miesięcy po uzyskaniu prawa jazdy, nalepką z tyłu i z przodu pojazdu z symbolem „zielonego listka”.

<sup>35</sup> Przez pierwsze osiem miesięcy od uzyskania prawa jazdy.

<sup>36</sup> Przez pierwsze osiem miesięcy od uzyskania prawa jazdy.

<sup>37</sup> W takich krajach jak Austria, Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania i Węgry.

<sup>38</sup> Art. 139 pkt 2 *ustawy o kierujących*.

zobowiązani wszyscy kierowcy, którzy po raz pierwszy uzyskują prawo jazdy kategorii B. Pominięto przy tym kategorii uprawnień, które można uzyskać wcześniej. Są to: kurs dokształcający w zakresie brd oraz praktyczne szkolenie w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym. Nie zostały także wdrożone wszystkie regulacje dotyczące nadzoru nad kierującym, zawarte w art. 96–105 ww. ustawy (należy do nich głównie kurs reedukacyjny w zakresie brd, który miał zastąpić kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy, który przekroczył 24 punkty naruszając przepisy ruchu drogowego). W ocenie NIK niecelowe uzależnienie wdrożenia ww. regulacji od rozwiązań technicznych w Centralnej Ewidencji Kierowców spowodowało zawieszenie funkcjonowania opisanych mechanizmów ewidentną szkodą dla brd.

NIK zauważa przy tym, że częściowe założenia okresu próbnego zostały wprowadzone w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy *Prawo o rd* w 2015 r.<sup>39</sup> Do przepisu wprowadzono rozwiązanie polegające na zatrzymaniu prawa jazdy osobie w przypadku stwierdzenia, na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć, że w okresie dwóch lat od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy popełnił on przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub trzy wykroczenia określone w art. 86 §1 lub 2, art. 87 § 1, art. 92a w przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 30 km/h lub art. 98 ustawy z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń<sup>40</sup>.

Brak właściwego nadzoru nad bazą pytań egzaminacyjnych

Dyrektor DTD<sup>41</sup> nie zapewnił, aby zatwierdzone przez Ministra pytania stosowane na egzaminach państwowych zawierały prawidłowe wskazania odpowiedzi. Wskutek braku rzetelnego nadzoru Ministra nad Komisją weryfikacyjną dopuszczono do stosowania pytań egzaminacyjnych nieprawidłowo sformułowanych oraz niezgodnych z obowiązującym stanem prawnym. Według stanu na 30 września 2021 r. baza pytań egzaminacyjnych stosowanych na następujących egzaminach zawierała:

- a) dla kandydatów na kierowców i kierowców 3531 pytań,
- b) dla kandydatów na instruktorów nauki jazdy 2077 pytań,
- c) dla kandydatów na egzaminatorów 1086 pytań,
- d) dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy 799 pytań<sup>42</sup>.

Komisja weryfikacyjna w okresie objętym kontrolą dokonała weryfikacji łącznie 2 886 pytań (51,3% stanowiły pytania z bazy pytań dla kandydatów na kierowców i kierowców). W wyniku tych prac usunięto 373 pytania<sup>43</sup>, z czego 48,3% dotyczyło pytań dla kandydatów na kierowców i kierowców.

<sup>39</sup> Art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. h zmieniona przez art. 4 pkt 7 lit. a tiret pierwsze ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy *Kodeks karny* zmieniającej nin. ustawę z dniem 18 maja 2015 r.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2022 poz. 2151.

<sup>41</sup> Zgodnie z § 30 ust. 3 pkt 7 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury DTD prowadził sprawy nadzoru Ministra nad Komisją do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych.

<sup>42</sup> Baza pytań stosowanych na egzaminach państwowych na prawo jazdy jest jawna, udostępniona na stronie Ministerstwa (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/prawo-jazdy>). Pozostałe nie stanowią informacji publicznej.

<sup>43</sup> Powodem usunięcia 358 pytań były zmiany legislacyjne, a 15 pytań – nieprawidłowe sformułowanie pytania, polegające m.in. na załączeniu do pytania niejednoznacznego lub mylącego zdjęcia lub ilustracji, możliwości uznania innych odpowiedzi za prawidłowe.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki przeprowadzonego przez NIK szczegółowego badania pytań stosowanych podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy (na próbie 300 pytań (8,1%) wybranych w sposób losowy) przedstawiono w rozdziale 5.7.2 *Katalog pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców*.

W przypadku bazy pytań dla kandydatów na egzaminatorów oraz kandydatów na instruktorów techniki jazdy zmian części pytań dokonano dopiero na skutek wniosków o weryfikację pytań egzaminacyjnych, a także odwołań od wyników części teoretycznych egzaminów. Komisja weryfikacyjna w konsekwencji złożonych wniosków i odwołań anulowała 29 pytań, w tym 15 z powodu ich nieprawidłowego sformułowania, 13 z powodu niezgodności z przepisami prawa i jedno z powodu błędnego przypisania do pytań na inną kategorię prawa jazdy. Powyższe anulowane pytania zaważyły na wyniku 13 z 18 egzaminów, odnośnie których zostały złożone odwołania.

W pracy tej Komisji wystąpiły opóźnienia w weryfikacji pytań egzaminacyjnych stanowiących przedmiot wniosków o weryfikację pytań oraz rozpatrzenia odwołań od wyników części teoretycznych egzaminów dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz kandydatów na egzaminatorów.

Opóźnienia w weryfikacji pytań egzaminacyjnych

### Przykład

Z 19 spraw dotyczących wniosków i odwołań od wyników części teoretycznych egzaminów na egzaminatorów oraz na instruktorów techniki jazdy, w których Komisja weryfikacyjna dokonywała weryfikacji pytań egzaminacyjnych, w 13 sprawach weryfikacji dokonano z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przez Ministra, wynoszącym od 1 do 608 dni.

W sprawozdaniu z działalności Komisji za rok 2019 zawarto m.in. informację, iż Komisja przeprowadziła weryfikację 439 pytań przekazanych w roku 2017 i 2018 przez podmioty zewnętrzne (...), które wciąż były niezweryfikowane mimo upływu 3 miesięcy od dnia ich dostarczenia.

Dokonane w 2019 r. zmiany personalne na stanowisku przewodniczącego Komisji w ocenie NIK co prawda skutkowały poprawą pracy tej Komisji w zakresie terminowości weryfikacji pytań egzaminacyjnych, jednak nie wyeliminowały istotnych nieprawidłowości w jej pracy. Podkreślenia wymaga, że Minister posiadał narzędzia nadzoru w zakresie:

- powołania członków Komisji, spośród których dodatkowo Przewodniczący i Sekretarz byli przedstawicielami i pracownikami Ministerstwa;
- określania regulaminu działania Komisji, w tym obowiązujących ją terminów;
- posiadał wyłączne prawo do zatwierdzania pytań egzaminacyjnych, zaś Komisji przysługiwało jedynie prawo do ich rekomendowania Ministrowi;
- z uwagi na finansowanie wynagrodzeń członków Komisji z tytułu dokonywanych weryfikacji i opracowania pytań egzaminacyjnych posiadał narzędzia każdorazowego rozliczenia zleconych zadań realizowanego przez Dyrektora DTD w drodze merytorycznej akceptacji rozliczenia wynagrodzeń.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działaniem nierzetelnym było nieegzekwowanie przestrzegania terminów realizacji zadań przez Komisję określonych przez Ministra w regulaminie i zleceniach zadań.

### Przykład

Weryfikacja 152 propozycji pytań, które wpłynęły do Komisji 16 kwietnia 2021 r. została zlecona dopiero 22 listopada 2021 r., a zakończona 2 grudnia 2021 r.

Dodać należy, że Minister otrzymywał sygnały o nieprawidłowej pracy Komisji w postaci wniosków o weryfikację pytań oraz odwołań od wyników części teoretycznych, które w większości okazały się zasadne.

### Przykład

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęła korespondencja w zakresie pytań egzaminacyjnych od 24 podmiotów, z których w 18 przypadkach były to odwołania od wyników części teoretycznych egzaminów na instruktorów techniki jazdy lub egzaminów na egzaminatorów. Pozostałe sześć spraw stanowiły wnioski o weryfikację pytań egzaminacyjnych lub usunięcie błędnych pytań z bazy oraz zgłoszenia uwag co do nieprawidłowego ujęcia lub określenia pytania w bazie. W efekcie 19 z powyższych spraw KWRPE dokonała weryfikacji pytań.

### Dodanie pytań z błędnymi odpowiedziami

W trakcie kontroli NIK<sup>44</sup> do bazy pytań egzaminacyjnych dodano 41 pytań, z których w ośmiu przypadkach (19,5%) wskazano, jako prawidłowe, błędne odpowiedzi. Odpowiedzialnym za tę sytuację był członek Komisji weryfikacyjnej przeprowadzający jako ostatni weryfikację propozycji pytań, który dokonał w powyższych pytaniach zmiany wskazania poprawnej odpowiedzi. Zmiana ta nie została zauważona przez Przewodniczącego tej Komisji, który przedstawił Ministrowi pytania do zatwierdzenia. Wadliwe odpowiedzi zaważyły na wyniku egzaminu 16 osób.

W ocenie NIK niewłaściwie lub nieprecyzyjnie sformułowane pytania nie powinny zostać zaakceptowane przez zespoły weryfikujące i Przewodniczącego Komisji w trakcie wstępnej weryfikacji. Także anulowanie pytań w związku z ich niezgodnością z przepisami prawa powinno nastąpić wcześniej niż na etapie rozpatrywania odwołań od wyników egzaminów. Bazy pytań powinny obejmować jedynie pytania zgodne z aktualnie obowiązującym stanem prawnym.

### Powołanie na członka Komisji Egzaminacyjnej osoby niespełniającej wymagań

Dyrektor DTD nierzetelnie nadzorował proces weryfikacji uprawnień osób ubiegających się o członkostwo w Komisji Egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz instruktorów techniki jazdy. Wskutek czego Minister powołał na członka komisji osobę, która nie spełniała wymogów określonych w art. 119 ust. 2 pkt 2 *ustawy o kierujących*, tj. nie posiadała uprawnień instruktora techniki jazdy w zakresie wszystkich wymaganych kategorii prawa jazdy.

<sup>44</sup> W dniu 28 stycznia 2022 r.

### Przykład

Jeden z ośmiu członków komisji nie posiadał uprawnień instruktora techniki jazdy w zakresie kategorii prawa jazdy B+E i D+E. Zgodnie z art. 119 ust. 2 pkt 2 *ustawy o kierujących* członkiem komisji może być osoba posiadająca uprawnienia instruktora techniki jazdy w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy i posiadająca co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe w zakresie prowadzenia doskonalenia techniki jazdy.

Kluczowe zasady polskiego systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz uzyskiwania i rozwoju kwalifikacji instruktorów, wykładowców i egzaminatorów wdrażano od początku 1992 r., co było związane z datą przyjęcia Dyrektywy Rady 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. – sprawie praw jazd<sup>45</sup> – zawierającej w załączniku nr II minimalne wymagania dotyczące egzaminów na prawo jazdy oraz w późniejszej wersji dokumentu – załączniku nr IV – określającego standardy kwalifikacyjne osób przeprowadzające egzaminy na prawo jazdy.

Obecnie podstawą tego systemu, opartego na Dyrektywie 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie)<sup>46</sup> – jest *ustawa o kierujących* wraz z rozporządzeniami wykonawczymi.

Do końca 1991 r. egzaminy państwowe na prawo jazdy były organizowane przez Ośrodki Szkolenia Kierowców w miejscach, w których przeprowadzano kursy dla kandydatów na kierowców. W celu poprawy stanu brd<sup>47</sup> na polskich drogach od 1992 r. wprowadzano zmiany dotyczące organizacji procesu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, instruktorów oraz egzaminatorów, a w 1998 r. utworzono Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego.

Ponieważ podczas egzaminu państwowego kwalifikacje kandydatów na kierowców powinny być sprawdzane w porównywalnych warunkach, przyjęto zasadę przeprowadzania egzaminów państwowych w dużych aglomeracjach miejskich oraz określono nowy program egzaminacyjny.

Program ten zawierający zadania i kryteria ich oceny mógł być realizowany wyłącznie wtedy, gdy przejazd w czasie co najmniej 30 minut odbywa się po trasie zawierającej wszystkie określone przepisami elementy układu komunikacyjnego tzn. różne rodzaje dróg i różne typy skrzyżowań oraz odpowiednie warunki ruchu pojazdów i pieszych.

Założeniem wdrażanego od 1992 r. nowego systemu było, aby egzamin odbywał się w zbliżonych dla całego kraju warunkach, celem zachowania obiektywizmu przy ocenie kwalifikacji kandydatów na kierowców. Założenia spełniały wówczas wyłącznie miasta wojewódzkie oraz miasta o liczbie co najmniej 100 tys. mieszkańców.

Powodem do opracowania nowego systemu nadawania uprawnień były negatywne w tym czasie zjawiska polegające na złym przygotowaniu

Utworzenie w 1992 r. nowego systemu szkolenia i egzaminowania

Przeprowadzanie egzaminów wg jednolitych standardów

Przejazd po trasie zawierającej wszystkie wymagane elementy układu komunikacyjnego

Egzamin wyłącznie w dużych aglomeracjach miejskich – min. 100 tys. mieszkańców

<sup>45</sup> Dz. Urz. UE L 237 z 24.08.1991, str. 1.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, str. 18.

<sup>47</sup> Poziom brd kwalifikował Polskę do grupy państw o największym stopniu ryzyka.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ośrodków egzaminowania do sprawowanej funkcji lub ich działaniu wbrew obowiązującym przepisom; uzyskiwaniu uprawnień przez osoby, których kwalifikacje zostały sprawdzone w bardzo ograniczonym zakresie. A ponadto zwiększonym napływem osób zamieszkałych w mieście wojewódzkim lub z innych województw, gdzie prawidłowo wyznaczono ośrodek egzaminowania, do ośrodków zlokalizowanych w małych miejscowościach.

### 1992 r. – egzaminy w 49 miastach wojewódzkich

W 1992 r. wprowadzono zasadnicze zmiany ograniczające możliwość składania egzaminów wyłącznie w 49 ówczesnych miastach wojewódzkich. W niektórych miastach jednakże wojewodowie zezwalali na egzaminowanie (w miastach: Grudziądz, Gdynia oraz trzech miejscach egzaminowania w Warszawie), przy czym generalnie nie odchodzono od ww. zasady.

NIK zauważa, że już wówczas ośrodki utworzono w miastach o liczbie mieszkańców nawet poniżej 50 tys. : tj. w Skierniewicach (47,5 tys. ), Tarnobrzegu (46,1 tys. ), Krośnie (45,7 tys. ), Ciechanowie (43,7 tys. ) i Sieradzu (41,1 tys. ).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 6

Liczba ludności miast (49), w których w 1998 r. utworzono WORD

	I. ludności (wtys.)
W-wa Powstańców Śl.	1 792,7
W-wa Bema	1 792,7
W-wa Piaseczyńska	1 792,7
Kraków	780,8
Łódź	667,9
Wrocław	641,2
Poznań	530,5
Gdańsk	470,6
Szczecin	396,5
Bydgoszcz	341,7
Lublin	337,8
Białystok	296,4
Katowice	289,2
Częstochowa	215,9
Radom	208,1
Rzeszów	198,5
Toruń	197,8
Kielce	192,5
Olsztyn	170,6
Bielsko-Biała	168,8
Zielona Góra	140,7
Opole	127,6
Gorzów Wlkp.	121,7
Elbląg	118,0
Płock	117,6
Wałbrzych	108,9
Włocławek	107,7
Tarnów	106,7
Koszalin	105,8
Kalisz	98,4
Legnica	98,0
Słupsk	89,2
Nowy Sącz	83,3
Jelenia Góra	77,8
Siedlce	77,6
Piła	72,2
Konin	71,9
Piotrków Tryb.	71,7
Suwałki	69,6
Leszno	62,4
Zamość	62,4
Łomża	62,3
Chełm	60,7
Przemyśl	59,3
Biała Podlaska	56,8
Ostrołęka	51,4
Skierniewice	47,5
Tarnobrzeg	46,1
Krosno	45,7
Ciechanów	43,7
Sieradz	41,1

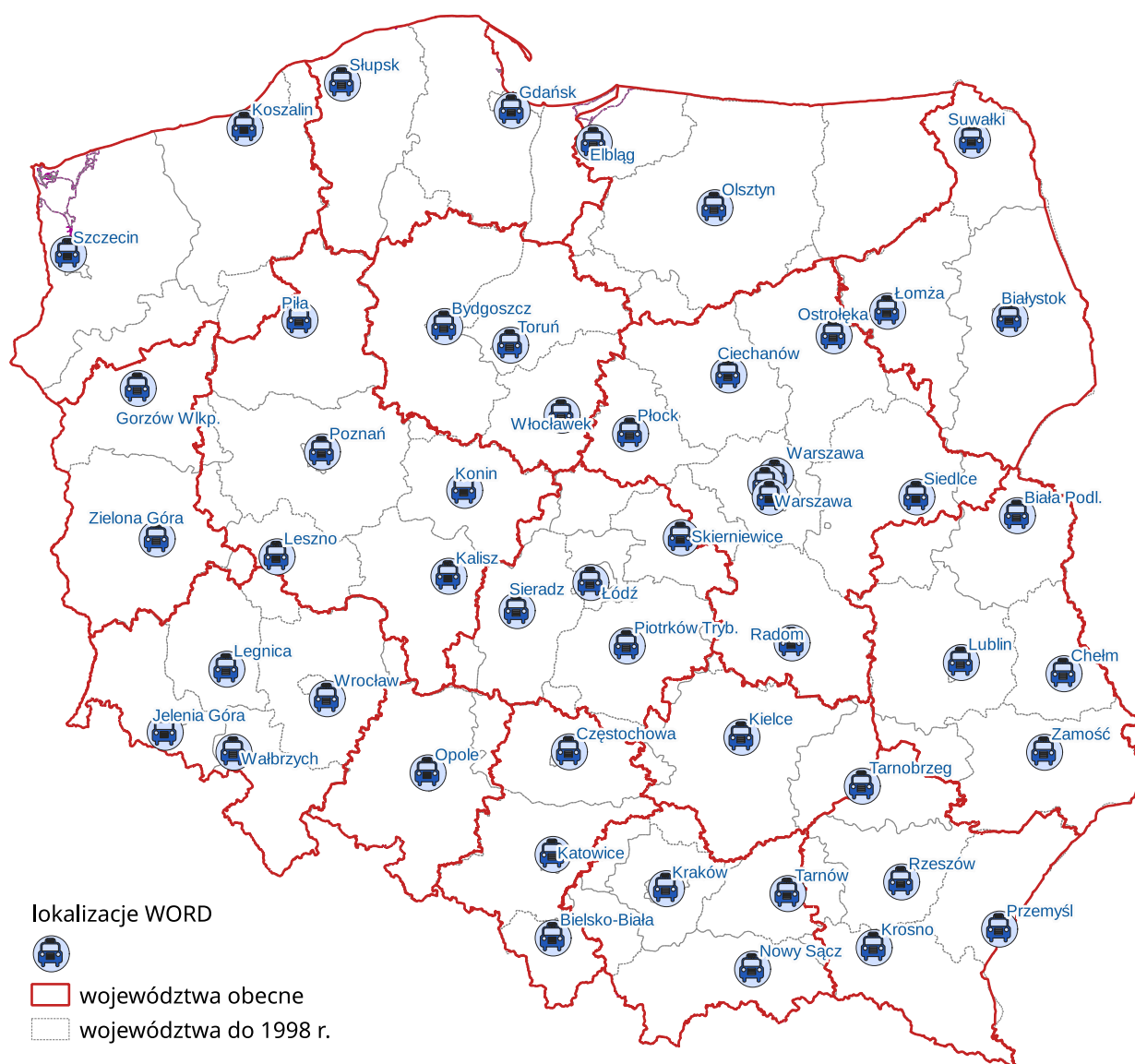
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powstanie w pierwszej połowie 1998 r. (do 1 lipca) 49 wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego było zasadniczo oparte na tej samej zasadzie. Nie zmieniła tej sytuacji reforma administracyjna państwa z 1998 r., która zmniejszyła liczbę województw do szesnastu, przy czym nie zmieniła się liczba ośrodków egzaminowania. W pewnym uproszczeniu sytuacja ta trwała do 8 lipca 2013 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami<sup>48</sup>.

Mapa nr 1

Miasta (49), w których w 1998 r. utworzono WORD



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

<sup>48</sup> Dz. U. poz. 657.

Przy akceptacji Ministra Transportu, budownictwa i Gospodarki Morskiej<sup>49</sup>, ustawą o zmianie ustawy o kierujących pojazdami z 10 maja 2013 r. wprowadzono do pierwotnego tekstu *ustawy o kierujących* do art. 51 nowy ustęp „4a” na mocy którego, wbrew pierwotnym założeniom, *Egzamin państwowy w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1 lub B może być także przeprowadzany w mieście niespełniającym warunków, o których mowa w ust. 4<sup>50</sup>, wskazanym przez sejmik województwa na wniosek marszałka województwa*. Ta zmiana otworzyła możliwość tworzenia przez sejmiki województw jednostek terenowych WORD, co z kolei spowodowało rozwój zjawiska tzw. *turystyki egzaminacyjnej* i związanej z nią niecelowej konkurencji pomiędzy niektórymi ośrodkami egzaminowania w zabieganiu o zdających. Aktualnie funkcjonuje w kraju (stan na lipiec 2022 r.) 88 miejsc, w których są przeprowadzane egzaminy w zakresie kategorii B. Po wejściu w życie ww. przepisu, wbrew pierwotnym założeniom z 1992 r.<sup>51</sup>, utworzono 29 jednostek terenowych, z czego żadna z tych jednostek – jak zakładano – w mieście o liczbie mieszkańców co najmniej 100 tysięcy. Połowa z tych ośrodków została utworzona w miastach, o liczbie mieszkańców nawet poniżej 30 tys. , z nieporównywalnie prostszymi układami komunikacyjnymi.

<sup>49</sup> Przez Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuziewicza w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, na posiedzeniu Komisji Infrastruktury w dniu 21 marca 2013 r. Poselski projekt *ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami dotyczący możliwości zdawania egzaminu na prawo jazdy kat. A i B w miastach nieposiadających praw powiatu* (druk 1035). Projekt po zmianach wprowadzonych przez Senat.

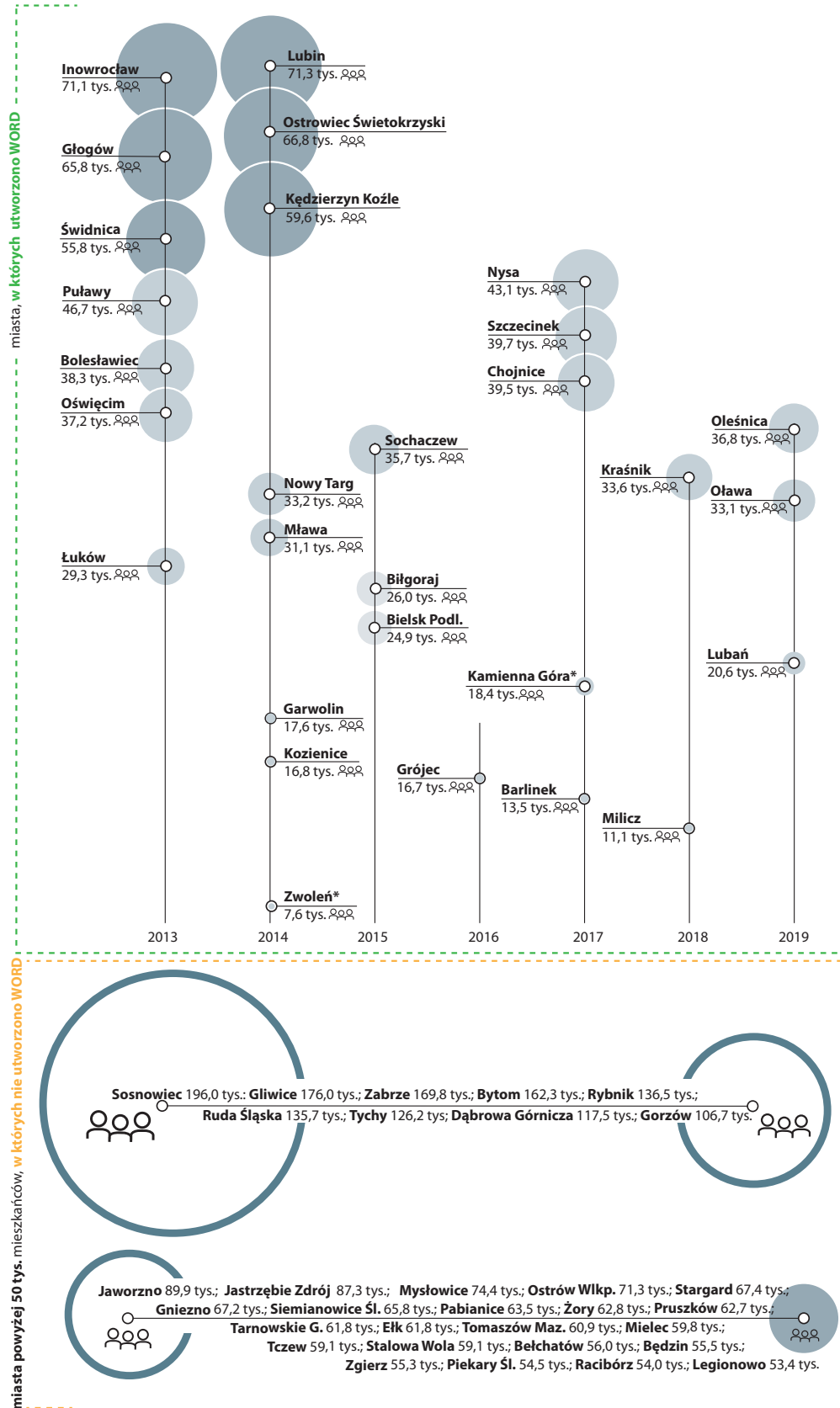
<sup>50</sup> Art. 51 ust. 4: *Egzamin państwowy w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy jest przeprowadzany w mieście wojewódzkim lub w zależności od potrzeb w mieście na prawach powiatu albo w mieście, w którym do dnia 31 grudnia 1998 r. funkcjonował wojewódzki ośrodek ruchu drogowego*.

<sup>51</sup> Egzaminy w dużym aglomeracjach miejskich, o liczbie powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 1

Przebieg tworzenia terenowych ośrodków egzaminowania w okresie od 2013 r.



\* zlikwidowany w 2022 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK przeprowadzanie egzaminów państwowych na prawo jazdy w ośrodkach zlokalizowanych w małych miejscowościach nie pozwala na zachowanie jednolitych standardów przy ocenie umiejętności zdających.

NIK zauważa, że stan ten, wskutek wystąpienia zjawiska przesuwania się zainteresowania miejscem poddania się egzaminowi z ośrodka większego do mniejszego, spowodowanego naturalną skłonnością do skorzystania z możliwości łatwiejszego wykonania zadań egzaminacyjnych w małym mieście, pogłębionego niżem demograficznym, istotnie wpłynął na zmniejszenie rentowności ośrodków już funkcjonujących.

### Przykłady

Ośrodek egzaminowania:

- w **Zwoleniu** utworzono w maju 2014 r., 7,6 tys. mieszkańców (zlikwidowany z dniem 1 maja 2022 r.);
- w **Miliczu** utworzono w maju 2018 r., 11,1 tys. mieszkańców;
- w **Barlinku** utworzono w styczniu 2017 r., 13,5 tys. mieszkańców;
- w **Kozienicach** i w **Grójcu** utworzono odpowiednio w maju 2014 r. i maju 2016 r., po 16,7 tys. mieszkańców;
- w **Garwolinie** utworzono w maju 2014 r. - 17,5 tys. mieszkańców;
- w **Kamiennej Górze** utworzono w lutym 2017 r., 18,4 tys. mieszkańców (z dniem 1 maja 2022 r. zawieszono działalność).

NIK zauważa przy tym, że tworzono ośrodki egzaminowania w miastach nawet kilkutysięcznych, pomimo że w Polsce jest dziewięć miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. oraz 22 kolejne miasta o liczb mieszkańców powyżej 50 tys. , w których zgodnie z założeniami z 1992 r., takich ośrodków nie utworzono.

Wykaz miast o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. przedstawiono na wykresie nr 17 (załącznik nr 6.4 *Informacje dodatkowe*).

*Ustawą o kierujących* wprowadzono kategorię AM prawa jazdy, która zastąpiła kartę motorowerową. Wiek niezbędny do uzyskania tej kategorii prawa jazdy został podniesiony z 13 do 14 lat. Zgodnie z założeniami *ustawy o kierujących*, aby uzyskać to uprawnienie należało zdać egzamin teoretyczny oraz praktyczny na placu manewrowym i w ruchu miejskim w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego<sup>52</sup>.

Przy czym dopuszczono, aby część teoretyczna egzaminu, od ww. daty, mogła np. przeprowadzana przy użyciu przenośnych stacji egzaminacyjnych, współpracujących z systemem teleinformatycznym ośrodka egzaminowania.

Wprowadzenie w 2013 r. kat. AM

„Miejsca egzaminowania” na kat. AM poza siedzibą WORD w miejscowościach niespełniających warunków

<sup>52</sup> Od 2013 r. uzyskanie tego uprawnienia wyłącznie podczas egzaminu państwowego. Aby uzyskać prawo jazdy kategorii AM, należy zdać egzamin teoretyczny i egzamin praktyczny. Pierwszy z nich składa się z 20 pytań z zakresu wiedzy podstawowej i 12 specjalistycznej. Trwa 25 minut. Natomiast egzamin praktyczny obejmuje: sprawdzenie stanu technicznego, manewry na placu i jazdę w ruchu miejskim. Opłaty za egzamin teoretyczny i egzamin praktyczny na kategorię AM są w wysokości jak za egzamin na kategorię B prawa jazdy, tj. odpowiednio 30 zł i 140 zł.

Na podstawie art. 51 ust. 4a znowelizowanej *ustawy o kierujących* sejmiki siedmiu województw wskazały co najmniej 109 miast, w których może być przeprowadzany egzamin w zakresie prawa jazdy kategorii AM<sup>53</sup>. Wykaz tych miejscowości przedstawiono w załączniku nr 6.2 *Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne*.

Należy podkreślić, że do przeprowadzania egzaminów praktycznych wymagana jest infrastruktura umożliwiająca realizację obowiązkowych zadań egzaminacyjnych na placu manewrowym. Kandydat na kierowcę kategorii AM<sup>54</sup> jest zobowiązany wykonać cztery zadania, z których trzy<sup>55</sup> wymagają odpowiednio dużej przestrzeni o równej nawierzchni.

W ocenie NIK możliwość przeprowadzania egzaminów w miejscach innych niż ośrodek spełniający określone wymagania nie zapewnia jednolitych standardów przy ocenie umiejętności egzaminowanego, obniża wiarygodność prawidłowego przeprowadzenia egzaminów na prawo jazdy, a w konsekwencji wpływa bezpośrednio na brd. Szczególnie, że pozytywny wynik egzaminu uprawnia do prowadzenia pojazdów kategorii AM po wszystkich drogach publicznych, na których ruch takimi pojazdami jest dopuszczony.

Uchylenie w 2015 r. obowiązku w zakresie minimalnego natężenia ruchu na trasie przejazdu

Minister Infrastruktury i Rozwoju uchylił z dniem 25 lutego 2015 r.<sup>56</sup> obowiązek<sup>57</sup> polegający na doborze przez egzaminatora trasy przejazdu w trakcie egzaminu państwowego w taki sposób, aby natężenie ruchu w godzinach szczytu<sup>58</sup> nie było mniejsze niż 400 pojazdów na godzinę na jeden pas ruchu<sup>59</sup>.

W ocenie NIK spełnienie ww. kryterium, wbrew złożonym w toku kontroli wyjaśnieniom, było wykonalne, ponieważ zarządcy dróg na podstawie art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>60</sup> są zobowiązani do dokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego. Rezygnacja z ww. przepisu ujednolicającego wymagania dotyczące doboru drogi o określonym, minimalnym natężeniu ruchu, na której następuje sprawdzenie umiejętności kierujących pojazdami, była niezasadna i stanowiła kolejny krok w kierunku niecelowego ograniczenia standardu egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Brak możliwości wykonania części obowiązkowych zadań egzaminacyjnych w części ośrodków egzaminacyjnych

W ocenie NIK, wskutek wprowadzonych deregulacji, w niektórych ośrodkach egzaminowania utworzonych po 2013 r., z uwagi na uproszczone układy komunikacyjne, występował brak możliwości wykonania części obowiązkowych zadań egzaminacyjnych. Skutkowało to pogorszeniem

<sup>53</sup> Lubuskie – 40 miejscowości, w tym niewielkich, np. m. Szlichtyngowa o liczbie mieszkańców 1266, Lubelskie – 39 (w tym np. m. Siedliszcze o liczbie mieszkańców 1406), Warmińsko-Mazurskie – 17, Podlaskie – 10 oraz Łódzkie, Mazowieckie i Pomorskie – po jednym.

<sup>54</sup> Z wyłączeniem osoby niepełnosprawnej egzaminowanej przy użyciu czterokołowca lekkiego lub motoroweru trójkołowego.

<sup>55</sup> Jazda po łukach w kształcie cyfry osiem, slalom wolny (jazda pomiędzy pięcioma bramkami ustawionymi na placu manewrowym) oraz slalom szybki (jazda pomiędzy pachotkami ustawionymi na placu manewrowym).

<sup>56</sup> Na podstawie art. 1 pkt 42 oraz art. 14 *ustawy z 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących*.

<sup>57</sup> Określony w § 25 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2012 r.*

<sup>58</sup> Na elementach drogi określonych w tabeli nr 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia.

<sup>59</sup> Z wyłączeniem egzaminów państwowych prowadzonych w zakresie prawa jazdy kategorii AM i T.

<sup>60</sup> Dz. U. 2022 r. poz. 1693, ze zm.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sprawdzenia umiejętności potencjalnych kandydatów na kierowców i kierowców, a tym samym negatywnie wpływa na brd. W ocenie NIK należały do nich w szczególności następujące zadania:

- Jazda drogami dwukierunkowymi dwujezdniowymi o różnej liczbie pasów ruchu, posiadającymi odcinki proste i łuki, wzniesienia i spadki, obniżone i podwyższone dopuszczalne prędkości.
- Przejazd przez skrzyżowania, na których droga – z pierwszeństwem zmienia kierunek ruchu. (znaki A7 i D1 z tabliczkami T6a i T6c).
- Przejazd przez skrzyżowania z sygnalizacją świetlną w wersji S1, S2 i S3 – ogólna, warunkowa i kierunkowa.
- Przejazd przez skrzyżowania, na których ruch odbywa się dookoła wyspy (ronda).

NIK zauważa, że warunkiem przeprowadzenia egzaminu państwowego na prawo jazdy jest posiadanie przez miasto odpowiedniego układu komunikacyjnego zapewniającego wykonanie wszystkich zadań egzaminacyjnych realizowanych podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy. Są one szczegółowo określone przez Ministra w załączniku nr 2 do *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

W ocenie NIK, to minister powinien określać standard egzaminów państwowych na prawo jazdy, który z kolei powinien wywierać istotny wpływ na kształtowanie poziomu szkolenia kandydatów na kierowców i w konsekwencji bezpośrednio na brd.

Wykaz ośrodków, w których przeprowadzane są egzaminy państwowe na prawo jazdy przedstawiono w załączniku nr 6.2 *Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne.*

W okresie objętym kontrolą łącznie funkcjonowało 90<sup>61</sup> ośrodków egzaminowania, przy czym część z 44 WORD utworzyła osobne miejsca egzaminowania, oddziały terenowe lub regionalne oraz delegatury.

Ich lokalizacja nie była jednak wynikiem jednolitego podejścia uwzględniającego np. populację obszaru, na którym tworzono ośrodki egzaminowania. Ani liczba ośrodków, ani odległości między nimi, nie wynikały z dużego zróżnicowania populacji zamieszkującej poszczególne województwa, w których utworzono ośrodki. Przykładowo: w województwie wielkopolskim, które zamieszkuje ok. 9,2% ludności Polski, funkcjonowało pięć ośrodków (w Poznaniu, Koninie, Kaliszu, Lesznie i Pile), podczas gdy w województwie dolnośląskim, zamieszkanym przez ok. 7,6% populacji Polski, funkcjonowało 14 ośrodków o rozbudowanej strukturze podległości (DORD we Wrocławiu utworzył trzy oddziały regionalne i dwie delegatury, a oddziały regionalne utworzyły cztery oddziały terenowe i cztery delegatury)<sup>62</sup>.

Ponadto część WORD tworzyła oddziały zlokalizowane w niedalekiej odległości od już funkcjonujących ośrodków, co również nie pozostawało w związku z gęstością zaludnienia. Przykładowo MORD w Krakowie

Lokalizacje miejsc  
egzaminowania w 2022 r.

Uruchomienie  
jednostek terenowych  
WORD w niewielkich  
odległościach od siebie

<sup>61</sup> Ośrodek w Zwoleniu zlikwidowany z dniem 1 maja 2022 r. W ośrodku w Kamiennej Górze z dniem 1 maja 2022 r. zawieszono działalność.

<sup>62</sup> Na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności 2021.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

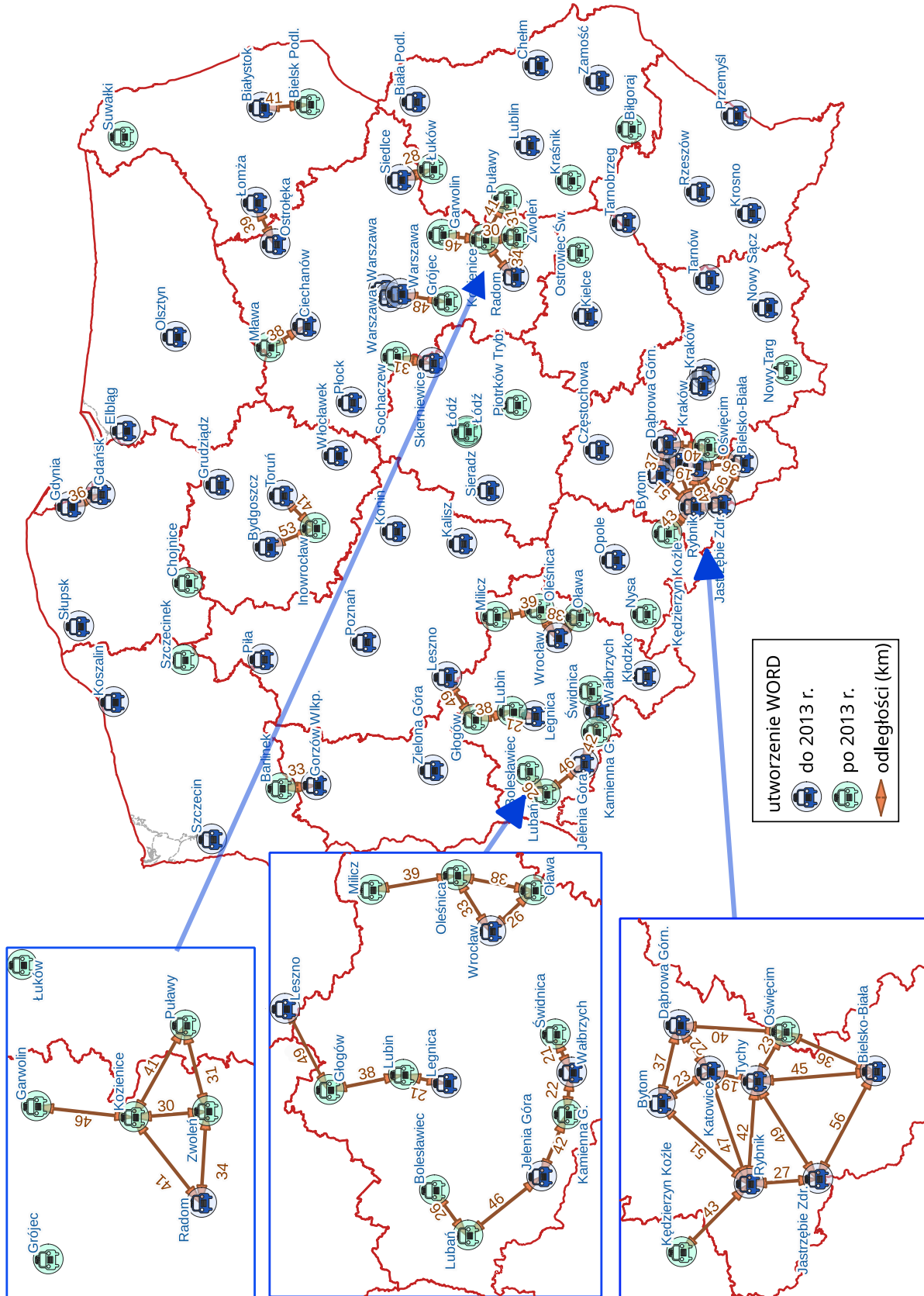
otworzył ośrodek terenowy w Oświęcimiu w odległości 23 km od ośrodka terenowego w Tychach, 40 km od ośrodka terenowego w Dąbrowie Górniczej i 36 km od WORD w Bielsku Białej. WORD w Radomiu otworzył ośrodek terenowy w Zwoleniu w odległości 31 km od ośrodka terenowego w Puławach. Ponadto ośrodek terenowy w Kozienicach w odległości 30 km od ośrodka terenowego w Zwoleniu. WORD w Białej Podlaskiej otworzył ośrodek terenowy w Łukowie zaledwie 28 km od WORD w Siedlcach. WORD w Płocku otworzył ośrodek terenowy w Sochaczewie odległy o 31 km od ośrodka terenowego w Skierniewicach. WORD w Ciechanowie otworzył w odległości 38 km ośrodek terenowy w Mławie.

Na uwagę także zasługuje dziewięć ośrodków na terenie województwa dolnośląskiego utworzonych we wzajemnej odległości – ok. 20–30 km. Na przykład: DORD we Wrocławiu otworzył ośrodki terenowe w Oławie i Oleśnicy w odległościach odpowiednio 26 km i 33 km od Wrocławia. Ośrodek w Wałbrzychu – w odległości 21 km ośrodek terenowy w Świdnicy. Ośrodek w Legnicy – w odległości 21 km od ośrodka terenowego w Lubinie. A ośrodek w Jeleniej Górze otworzył ośrodek terenowy w Lubaniu w odległości 26 km od już istniejącego ośrodka terenowego w Bolesławcu.

# WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mapa nr 2

Lokalizacja ośrodków egzaminowania (w tym jednostek terenowych tych ośrodków)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

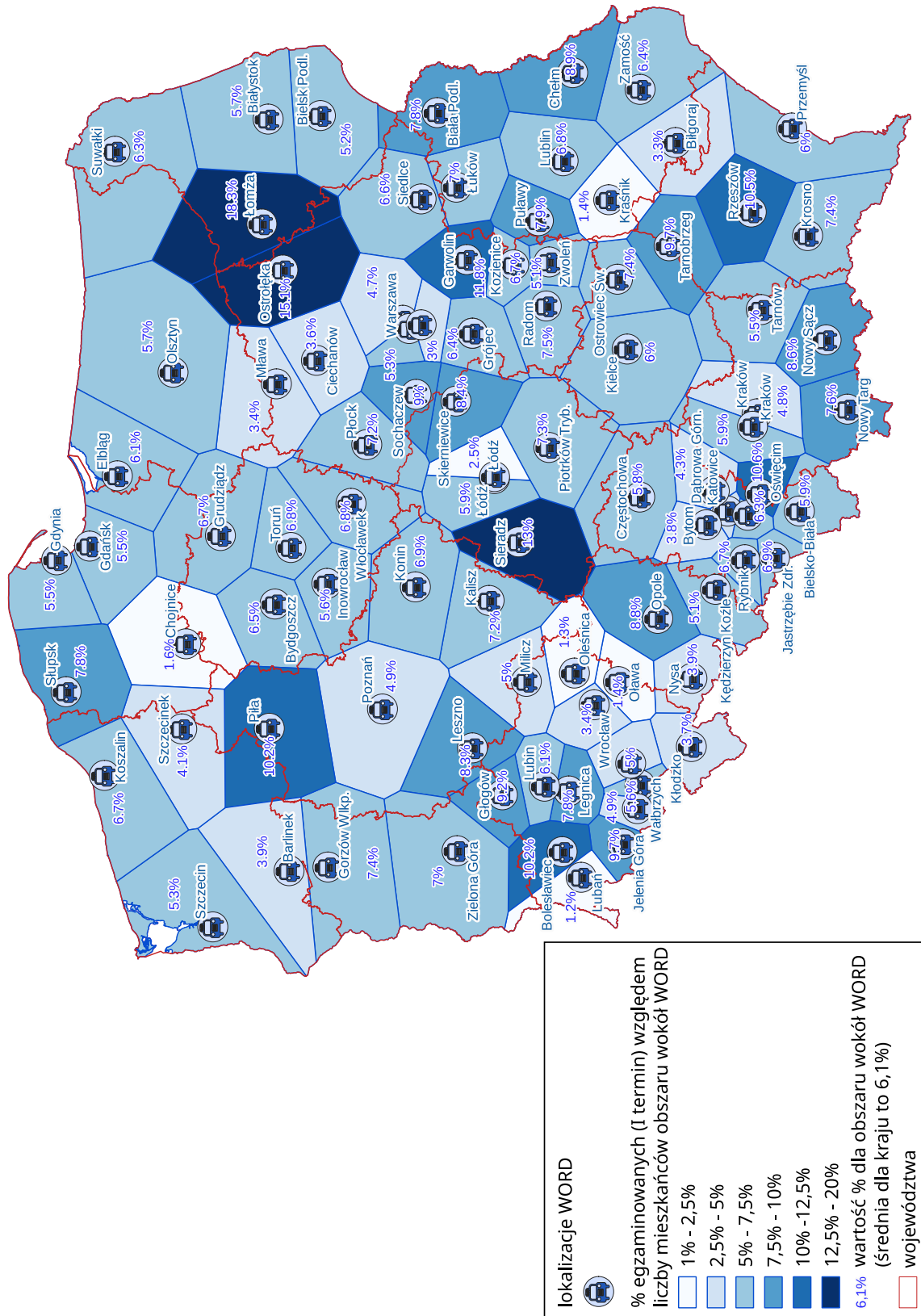
Jednocześnie stwierdzono, że w delegaturach i oddziałach terenowych utworzonych tak blisko siebie, do egzaminów przystępował mniejszy odsetek liczby osób zamieszkujących otaczające je obszary<sup>63</sup>. W Polsce średnio 6,1% liczby osób zamieszkujących obszary otaczające ośrodek egzaminowania przystąpiło w latach 2016–2021 po raz pierwszy do egzaminu praktycznego na kat. B prawa jazdy. Jednakże mimo utworzenia np. w województwie dolnośląskim 14 ośrodków odsetek ten wyniósł w nim średnio 4,8%. Nieco wyższy odsetek (5,1%) osiągnięto w województwie śląskim mimo utworzenia ośmiu ośrodków. W tym samym okresie dla czterech ośrodków z województwa podkarpackiego odsetek ten wyniósł średnio 8,8%. Natomiast w województwie lubuskim zaledwie dwa ośrodki wystarczyły do przystąpienia po raz pierwszy do egzaminu na kat. B przez 7,2% liczby osób zamieszkujących obszary otaczające te jednostki.

<sup>63</sup> Do przeprowadzonych przez NIK badań, jako obszar otaczający jednostkę WORD, przyjęto teren którego granice wypadały w połowie odległości od sąsiednich jednostek WORD.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mapa nr 3

Mapa proporcji (%) liczby kandydatów, którzy w latach 2016–2021 przystąpili do I egzaminu praktycznego kat. B w danym WORD względem liczby osób zamieszkujących obszar wokół tego WORD. Jako obszar wokół WORD przyjęto teren, którego granice wypadały w połowie odległości od sąsiednich jednostek WORD.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW oraz danych o rezydentach z Narodowego Spisu Powszechnego 2021.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na mapie są widoczne ośrodki zlokalizowane w dużych miastach, w których przystępowało do I egzaminu praktycznego mniej osób, niż średnia krajowa (np. Warszawa, Wrocław, Kraków, Szczecin, Poznań, Łódź) oraz ośrodki w mniejszych miastach znacznie przekraczające średnią (np. Sieradz, Garwolin, Oświęcim, Piła, Bolesławiec, Sochaczew, Jelenia Góra, Tarnobrzeg, Głogów, Nowy Sącz, Leszno), co wskazuje na przepływ kandydatów z obszarów wokół dużych miast do mniejszych. Przykładem celu turystyki egzaminacyjnej jest WORD w Łomży oraz WORD w Ostrołęce, w których do I egzaminu praktycznego podeszło procentowo ponad dwuipółkrotnie więcej osób, niż w innych WORD w regionie.

Wprawdzie cztery ośrodki z województwa podlaskiego były miejscem pierwszego egzaminu na kat. B dla liczby osób odpowiadającej średnio 8,6% liczby osób zamieszkujących otaczające obszary, jednak wartość tę zawyżała działalność WORD w Łomży, który był najbardziej aktywnym ośrodkiem turystyki egzaminacyjnej w kraju, osiągając powyższy odsetek w wysokości 18,3%. Podobny efekt w województwie mazowieckim wywołała działalność ośrodka w Ostrołęce. Stwierdzono tu odsetek 15,1% liczby egzaminowanych względem zamieszkujących otaczający obszar, która w porównaniu do średniej dla 14 ośrodków z Mazowsza wynoszącej 5,7% wskazuje na znaczący udział osób egzaminowanych spoza otoczenia tego ośrodka.

NIK uruchomienie jednostek terenowych WORD w niewielkich odległościach od siebie ocenia jako wprowadzające zagrożenie koniecznością konkurencji o klienta/egzaminowanego, przy znacząco ograniczonej możliwości uzyskania przychodów przez te ośrodki, z uwagi na urzędowo regulowaną w okresie objętym kontrolą opłatę egzaminacyjną. Stanowiło to zagrożenie dla rentowności ośrodków już istniejących, utworzonych zbyt blisko siebie.

### Tzw. turystyka egzaminacyjna

Z przeprowadzonych przez NIK analiz przekazanych przez PWPW danych wynika, że przyczynami znacznie wyższej zdawalności w niektórych ośrodkach egzaminowania, szczególnie zlokalizowanych w małych miejscowościach (mała liczba mieszkańców – niska podaż zdających), są próby przyciągnięcia przez ośrodki z mniejszych miast, przyszyłych kierowców z dużych miast (wysoka podaż zdających), w których zdawalność jest niższa.

Na szczególną uwagę zasługują wyniki analiz wskazujące na niezwykle dużą liczbę osób, które zdały egzamin w WORD w Ostrołęce i WORD w Łomży, pomimo że ukończyły kurs podstawowy w powiatach odległych od tych ośrodków.





## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku osób egzaminowanych w WORD w Ostrołęce stwierdzono, że w latach 2016–2022 (I połowa) najwięcej kandydatów odbyło kurs w powiecie wołomińskim (14,2% egzaminowanych) i była to liczba większa nawet od liczby kandydatów wyszkolonych w powiecie ostrołęckim – 6206 osób (14,1% egzaminowanych), czy też mieście Ostrołęka – 5153 osoby (11,7% egzaminowanych).

Ponadto WORD w Ostrołęce był znacznie częstszym wyborem kandydatów na miejsce egzaminu praktycznego niż teoretycznego. Spośród osób szkolonych w powiatach wołomińskim i w m.st. Warszawa, którzy udali się na egzamin do Ostrołęki ponad ośmiokrotnie więcej osób zdawało praktykę, niż teorię. W przypadku powiatu legionowskiego było to ponad 18 razy więcej osób.

### Przykłady

Szczegółowa analiza danych kandydatów, którzy odbyli kurs w powiecie wołomińskim, a następnie udali się na egzamin w **WORD Ostrołęka** wykazała, że ponad 56% z nich przeszkoliło jedynie pięć OSK zarejestrowanych w tym powiecie. W przypadku szkoły wiodącej w tym zestawieniu, spośród jej absolwentów 99% zdało egzamin teoretyczny w **WORD w m.st. Warszawie**, a następnie 81% zdawało egzamin praktyczny w **WORD w Ostrołęce**, co wskazuje na specjalizację w tzw. „turystyce egzaminacyjnej”.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza danych dotyczących egzaminów przeprowadzonych w WORD w Łomży ujawniła bardziej złożony obraz. Liczba odległych powiatów, w których szkolone były osoby egzaminowane w Łomży była znacznie większa, niż w przypadku innych ośrodków. Osoby te miały bliżej do ośrodków egzaminowania w Olsztynie, Suwałkach, Białymstoku, Bielsku Podlaskim, Ciechanowie, m.st Warszawie, a jednak decydowały się często na 2-3-krotnie dalszy dojazd.

### Przykłady

Stwierdzono, że 3678 osób szkolonych w Warszawie, w celu odbycia egzaminu zdecydowało się na podróż wynoszącą średnio 147 km, mimo że na terenie Warszawy funkcjonowały trzy miejsca egzaminowania. Kolejnych 318 osób z powiatu pruszkowskiego i 144 z piaseczyńskiego pokonało do Łomży jeszcze dalszy dystans omijając ośrodki warszawskie.

Szkoleni w powiecie wyszkowskim musieli do najbliższego **WORD w Warszawie** dojechać średnio ok. 52 km, jednak 2827 osób wybrało podróż do Łomży (średnio 95 km).

Z kolei 1780 osób szkolonych w powiecie kętrzyńskim musiały pokonać średnio 136 km jadąc do **WORD w Łomży**, podczas gdy do ośrodka w Olsztynie miały średnio ok. 84 km.

Tak samo 906 osób z Białegostoku (i kolejne 319 z powiatu białostockiego) wybrało dojazd do Łomży (średnio 80 km) omijając ośrodek w Białymstoku.

Opinię o łatwym zdawaniu egzaminu w **WORD w Łomży** odzwierciedla 1037 kandydatów z 21 powiatów województwa zachodniopomorskiego, którzy udali się do Łomży, choć bliżej mieli do ponad 40 miejsc egzaminowania (z najbliższego z tych powiatów do Łomży – średnio ok. 430 km, z najdalszego – średnio ok. 670 km).

Z najbardziej aktywnej w kwestii turystyki egzaminacyjnej szkoły z powiatu pułtuskiego na egzamin do Łomży trafiło 927 osób, co stanowiło 89% jej absolwentów, którzy przystąpili do egzaminów na prawo jazdy w kat. A lub B w którymkolwiek z badanych WORD.

Analogicznie, z najbardziej aktywnego OSK z powiatu wyszkowskiego na egzamin do Łomży pojechało 1629 osób i do Ostrołęki kolejne 497, co łącznie stanowiło 99% absolwentów tej szkoły.

Spośród 1780 kandydatów z powiatu kętrzyńskiego, którzy udali się na egzamin do Łomży, blisko 80% stanowili absolwenci jedynie trzech szkół z tego powiatu.

Podobnie jak w przypadku WORD w Ostrołęce, ośrodek w Łomży był częstszym wyborem na miejsce egzaminu praktycznego niż teoretycznego. Przyjeżdżające tu osoby przeszkolone w m.st. Warszawie i powiecie gryfickim ok. 3,5 krotnie częściej zdawały praktykę, przeszkoleni w powiecie legionowskim – 4,6 krotnie, w Białymstoku – 6,4 krotnie, a w powiecie białostockim aż 8,5 krotnie.

Mechanizm ten przyczynia się do powstania zjawiska tzw. turystyki egzaminacyjnej polegającej na wyborze przez kandydatów na kierowców i kierowców uzupełniających uprawnienia miejsc egzaminowania w ośrodkach ulokowanych w mniejszych miastach, w tym nierzadko również na ukończeniu w tych miastach kursu przygotowującego do egzaminu (np. w ramach oferowanych tzw. „wakacji z prawem jazdy”).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w mniejszych miejscowościach średnia zdawalność jest od kilku do kilkunastu punktów procentowych wyższa niż zdawalność w ośrodkach zlokalizowanych dużych aglomeracjach<sup>64</sup>. Ponadto w grupie ośrodków egzaminowania o najwyższej średniej zdawalności (powyżej 50%) większość, poza Płockiem, lokalizowana jest w miastach mniejszych.

### Przykłady

I tak w kolejności od najwyższej zdawalności do najniższej:

- Ostrołęka – 58,6%;
- Kamienna Góra (miasto 18-tysięczne) – 57,7%;
- Sochaczew – 54,9%;
- Milicz (miasto 11-tysięczne) – 54,3%;
- Jelenia Góra – 54,3%, Bolesławiec – 51,0%;
- Suwałki – 50,9%, Garwolin (miasto 17-tysięczne) – 50,4%;
- Łomża – 50,0%<sup>65</sup>.

Natomiast w grupie ośrodków egzaminowania o najniższej zdawalności (poniżej 35%), na 21 ośrodków 16 funkcjonuje w dużych miastach o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy.

### Przykłady

I tak w kolejności od zdawalności najniższej:

- od 27,3% do 30% – Koszalin, Łódź, Katowice;
- od 30,1% do 32% – Szczecin, Dąbrowa Górnicza, Warszawa ME Radarowa, Bytom;
- od 32,9% do 34% – Opole, Kielce, Gdynia;
- od 34,2% do 35% – Gdańsk, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Warszawa ME Odlewnicza, Bydgoszcz.

Zwraca uwagę podwyższona zdawalność w egzaminacyjnych ośrodkach terenowych utworzonych w bliskiej odległości ośrodków funkcjonujących w dużych miastach.

### Przykłady

Zdawalność w **WORD w Kielcach** – 33,6%, a w ośrodku terenowym tego **WORD w Ostrowcu Świętokrzyskim** już 43,5%.

W **WORD w Katowicach** – 29,3%, a w jednostkach terenowych tego **WORD**: tj. w **Jastrzębiu Zdroju** – już 47%, w **Rybniku** – 40,8%, w **Tychach** – 35,2%.

Wskaźniki zdawalności egzaminu praktycznego na kat. B prawa jazdy (w pierwszym terminie w latach 2016–2021) przedstawiono na wykresie nr 18 (załącznik nr 6.4 *Informacje dodatkowe*).

Na podstawie danych o egzaminach przeprowadzonych w analizowanych WORD stwierdzono również, że część zdających odbywała egzamin teoretyczny w dużych miastach, ale na egzamin praktyczny udawała się do mniejszego miasta, w szczególności takiego, w którym zdawalność

„Turystyka międzyegzaminacyjna”  
– ucieczka do miejsc, gdzie łatwiej zdać egzamin praktyczny

<sup>64</sup> Na podstawie danych dla wszystkich WORD za lata 2016–2021, egzamin praktyczny na kategorię B w pierwszym podejściu.

<sup>65</sup> Liczbę ludności podano dla miast poniżej 20 tys. mieszkańców.

egzaminu praktycznego była wyższa. Praktyka ta wskazuje na istotną rolę ograniczenia standardu egzaminu praktycznego, pozwalającą zdającym na podążanie za mniejszymi wymaganiami w zakresie wykonywania zadań egzaminacyjnych. W przypadku egzaminu teoretycznego ogólnokrajowa standaryzacja wynikająca ze stosowania jednolitego testu komputerowego we wszystkich ośrodkach spowodowała, że bezcelowym byłoby zmienianie WORD w celu łatwiejszego zdania teorii.

### Przykłady

Wśród 6862 osób, które w latach 2016–2022 (I półrocze) przystępowały do egzaminów w kat. A i B w kolejno w dwóch ośrodkach: w **Warszawie (M/E Odlewnicza)** i w **Ostrołęce** 89% zdało egzamin teoretyczny w ośrodku w Warszawie (M/E Odlewnicza), a egzamin praktyczny w ośrodku w Ostrołęce. W odwrotnym kierunku postąpiło jedynie 0,2% zdających.

Na 2932 osoby przystępujące w tym okresie do egzaminów w ośrodku w Warszawie (M/E Odlewnicza) i w Łomży: 74,5% zdało egzamin teoretyczny w pierwszym z tych ośrodków, zaś praktyczny w drugim. Odwrotny sposób wybrało 2,4%.

W przypadku ośrodków w **Warszawie (M/E Bemowo)** i w **Warszawie (M/E Radarowa)** spośród osób egzaminowanych w tych jednostkach oraz ośrodku w **Łomży** odsetek zdających teorię w Warszawie, a praktykę w Łomży wynosił odpowiednio 65,9% i 67,6%. Jedynie 2–3% osób zastosowało odwrotną kolejność.

Podobną relację stwierdzono w innych parach ośrodków:

- w ośrodkach w Białymstoku i Łomży: 73% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim (odwrotnie postąpiło 5,2%);
- w ośrodkach w Warszawie (M/E Odlewnicza) i w Siedlcach: 73,2% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim (odwrotnie postąpiło 2,7%);
- w ośrodkach w Warszawie (M/E Radarowa) i w Siedlcach: 66,8% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim (odwrotnie postąpiło 2,3%).

Łącznie z 18 412 osób przystępujących do egzaminów w jednym z trzech warszawskich ośrodków oraz innym z badanych WORD 84% zdało teorię w Warszawie, ale egzamin praktyczny zdało w mniejszych miastach Mazowska lub Podlasia. Odwrotny kierunek obrało zaledwie 2,5% zdających.

W przypadku egzaminów zdawanych kolejno w dwóch ośrodkach spośród analizowanych w Zachodniej Polsce powyższa praktyka była mniej intensywnie rozwinięta.

Stwierdzono go w parach ośrodków:

- spośród 1801 osób egzaminowanych w ośrodkach w Poznaniu i Pile 58,7% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim ośrodku (odwrotnie postąpiło 11,4%);
- spośród 2831 kandydatów egzaminowanych w ośrodkach w Poznaniu i Lesznie 50,4% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim ośrodku (odwrotnie postąpiło 26,2%);
- spośród 832 osób egzaminowanych w ośrodkach w Poznaniu i Koninie 57,9% zdało teorię w pierwszym, a praktykę w drugim ośrodku (odwrotnie postąpiło 10,1%),

Łącznie z 5464 osób przystępujących do egzaminów w ośrodku w Poznaniu oraz innym z badanych WORD 54,3% zdało teorię w ośrodku w Poznaniu, ale egzamin praktyczny zdało w mniejszych miastach Wielkopolski. Odwrotny kierunek przyjęło 18,9% zdających.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ogółem na 896 360 kandydatów, którzy w latach 2016–2022 (I półrocze) zdawali egzaminy w analizowanych WORD 44 588 osób (5,0%) dokonywało tego w więcej niż jednym ośrodku egzaminacyjnym.

### Przykłady

Rekordzista pod względem zmiany miejsca egzaminowania udał się do sześciu ośrodków, zdając teorię w ośrodku w Warszawie za drugim razem, a praktykę w ośrodku w Ostrołęce po sześciu negatywnych wynikach, przy czym do egzaminu praktycznego podchodził w ciągu 3,5 miesiąca kolejno w ośrodkach w: Płocku, Warszawie, Ciechanowie, Łomży, ponownie w Warszawie, Ostrołęce.

W grupie 10 osób, które udały się kolejno do pięciu ośrodków do egzaminu teoretycznego podchodzono średnio trzy razy, a do praktycznego średnio 9,6 razy, przy czym osiem osób zdało teorię w ośrodku w Warszawie lub w Poznaniu, a praktykę w mniejszych miastach Mazowsza, Podlasia lub Wielkopolski.

Badania danych z egzaminów praktycznych kat. A i B zdawanych w latach 2016–2022 (I połowa) w woj. mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim wskazują, że ponad 89 tys. osób (11%) szkoliło się w OSK mających siedzibę odległą o średnio ponad 70 km od WORD, w którym zdawały egzamin praktyczny. Jednakże lokalizacja ośrodków egzaminowania w Polsce tworzy na tyle gęstą sieć, że tylko z pięciu powiatów<sup>66</sup> do najbliższego WORD trzeba było pokonać tak duży średni dystans. Spośród 89 tys. osób jedynie 13,7 tys. pochodziło z tych pięciu powiatów. W przypadku pozostałych kandydatów na kierowców decyzje o przystąpieniu do egzaminu w dużej odległości od siedziby OSK nie były zatem podyktowane niedostępnością bliższego miejsca egzaminowania. Jak opisano w poprzednich rozdziałach, głównym czynnikiem skłaniającym do wyboru odległego ośrodka WORD było poszukiwanie większej szansy na pozytywny wynik egzaminu.

„Wakacje z prawem jazdy”

Szczególną jednakże formę poszukiwania szansy na prostsze szkolenie i prostszy egzamin stanowiło wybranie OSK organizujących dwutygodniowe intensywne kursy wraz z zakwaterowaniem, często połączone ze zdawaniem egzaminu we wskazanym WORD (tzw. „wakacje z prawem jazdy”, „wczasy z prawem jazdy”). Oferty takie nietrudno było znaleźć w Internecie, a zamieszczały je najczęściej szkoły zlokalizowane w mniejszych miastach lub też w niedużej odległości od WORD znanego z relatywnie wyższej zdawalności egzaminu praktycznego.

### Przykłady

W ramach danych z badanych 18 WORD stwierdzono, że najwięcej ofert „wakacji z prawem jazdy” lub podobnych dotyczących 14-dniowych kursów na prawo jazdy (z zakwaterowaniem) pochodziło od szkół działających w **Łomży**. Wśród nich 13 OSK miało przynajmniej 80 kursantów (tj. średnio raz w miesiącu) pochodzących z powiatów odległych o ponad 100 km (średnio ponad 17 powiatów na szkołę). Kursantów takich było łącznie 6034 i stanowili oni 46,0% wszystkich szkolenych w tych OSK, podczas gdy kursanci lokalni z Łomży i powiatu łomżyńskiego to 36,4% (szkoły te przeszkoliły 13 120 kan-

<sup>66</sup> Powiaty oddalone o średnio ponad 70 km od najbliższego WORD: giżycki, kętrzyński, węgorzewski, gryficki, łobeski.

dydatów na kierowców). Z grupy osób, które pochodziły z powiatów odległych o ponad 100 km 99% zdawało następnie egzamin praktyczny w Łomży.

Najbardziej aktywna szkoła w tej grupie miała kursantów z 366 powiatów, w tym aż ze 113 nie rzadziej niż średnio raz rocznie. Klienci, którzy pochodzili z powiatów odległych o ponad 100 km stanowili 75,7%, a było to 2196 osób.

Wyróżniająca się w statystykach „wakacji z prawem jazdy” **szkoła z Wyszkowa** przeszkoliła 942 osoby pochodzące z 285 powiatów, przy czym jedynie 43 osoby pochodziły z powiatu wyszkowskiego. Mimo że 928 z nich zdawało następnie egzamin praktyczny w WORD w Łomży i Ostrołęce, to tylko 6 osób pochodziło z Łomży, powiatu łomżyńskiego lub Ostrołęki. Średni dystans pomiędzy powiatami pochodzenia kursantów a siedzibą szkoły wynosił ponad 260 km (mapa nr 6).

Mimo, że badaniami nie objęto ośrodków WORD z Podkarpacia, jednak w analizowanych danych zapisana się **szkoła z Krosna** oferująca „wakacje z prawem jazdy”. Spośród 38 kursantów, którzy pochodzili z 24 powiatów odległych średnio o 340 km (głównie z Mazowsza, Pomorza Zachodniego i Śląska) najwięcej zdawało następnie egzamin praktyczny w Łomży, również odległej o średnio 330 km od powiatów, z których pochodzili.

Ostrożne szacunki na podstawie danych z badanych 18 WORD pokazują, że przynajmniej 122 szkoły przeszkoliły ok 10 750 osób pochodzących z powiatów odległych o ponad 100 km, przy czym dotyczyło to szkół, które miały klientów z co najmniej 20 powiatów<sup>67</sup>. Stanowili oni średnio 7,3% kursantów tych OSK.

Powyższe dane pokazują jak często nie występował związek miejsca szkolenia lub egzaminowania z obszarem, po którym następnie rozpoczynał jazdę nowy kierowca. W tych przypadkach znaczące wysiłki organizacyjne i finansowe<sup>68</sup> nie zostały przeznaczone na nauczanie się prowadzenia samochodu w mieście, w którym mieszkał lub pracował dany kandydat na kierowcę (często o trudniejszym układzie komunikacyjnym, bardziej zróżnicowanej topografii dróg oraz większym natężeniu ruchu<sup>69</sup>), ale raczej na jak najłatwiejsze zdobycie prawa jazdy. Wybór takiej formy szkolenia miał w mniejszym stopniu szansę przygotowania nowego kierowcy do wyzwań, którym musiał sprostać po jego uzyskaniu.

Skuteczność przygotowania przyszłego kierowcy korzystającego z formy „wakacji z prawem jazdy” należy ocenić także przez pryzmat wymiaru czasu poświęconego na naukę. Wprawdzie warunki odizolowania od problemów codziennego życia pozwalały skupić się kursantom na nauce związanej z prowadzeniem pojazdów, jednak dwutygodniowy okres takich kursów był bardzo napięty względem zasad wynikających z przepisów. Wymogi określone w art. 23 ust. 6 *ustawy o kierujących pojazdami* oraz § 9 *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*, w szczególności dla kategorii B:

<sup>67</sup> Ze względu na wpływ oddziaływania dużych aglomeracji w grupie tej nie uwzględniono OSK mających siedzibę w dużych ośrodkach jak Warszawa, Poznań, Szczecin, wraz z najbliższym otoczeniem, a także szkół, które miały mniej niż 10 kursantów pochodzących z powiatów odległych o ponad 100 km.

<sup>68</sup> Kursy w formie „wakacji z prawem jazdy” były droższe średnio o 40%, z uwagi na dodatkowe koszty zakwaterowania i wyżywienia kursantów.

<sup>69</sup> Około połowa kandydatów na kierowców w powyższej grupie pochodziła z większych miast lub ich otoczenia, niż miejsca szkolenia i egzaminowania.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- minimalnego wymiaru zajęć;
- maksymalnej intensywności zajęć praktycznych;
- kolejności szkolenia, tj. rozpoczęcia części praktycznej dopiero po ukończeniu części teoretycznej

powodowały, że na zajęcia praktyczne konieczne było poświęcenie minimum 12 dni, więc przy 14-dniowym kursie na realizację pełnego zakresu zajęć teoretycznych pozostawały jedynie 2 dni, w czasie których powinno się odbyć 26 godzin lekcyjnych<sup>70</sup>. Przeprowadzenie zajęć w wymiarze 13 godzin lekcyjnych dziennie wprawdzie jest formalnie możliwe, jednak biorąc pod uwagę szeroki zakres przepisów i zasad ruchu drogowego konieczny do opanowania przez kursantów trudno oczekiwać skuteczności po tak intensywnym nauczaniu. Oczywiście, możliwe było przyswajanie tej wiedzy również w trakcie kolejnych dni kursu, ale tylko jako przypomnienie materiału, ponieważ zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.* zajęcia praktyczne prowadzi się po przeprowadzeniu pełnego wymiaru zajęć teoretycznych.

Jedyna dopuszczona prawem możliwość odstąpienia od tej regulacji dotyczyła osób, które przed podjęciem szkolenia w OSK uzyskały pozytywny wynik z teoretycznego egzaminu państwowego, ponieważ zmiana *ustawy o kierujących* dokonana w 2014 r.<sup>71</sup> umożliwiła samodzielne przygotowanie się kandydatów do egzaminu teoretycznego.

Celem ww. unormować było wyeliminowanie sytuacji, w której kandydat na kierowcę prowadzi pojazd nie znając przepisów i zasad ruchu drogowego. W ocenie NIK skracanie kursu na prawo jazdy do dwutygodniowego okresu wносиło istotne ryzyko nieprzestrzegania obowiązku dotyczącego rozpoczęcia zajęć praktycznych po zakończeniu szkolenia teoretycznego.

<sup>70</sup> Dodatkowe 4 godziny zajęć teoretycznych i ćwiczeń w zakresie udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadków drogowych nie wchodziły w zakres zajęć teoretycznych, których pełna realizacja była warunkiem rozpoczęcia zajęć praktycznych (§ 9 ust. 3 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie szkolenia*).

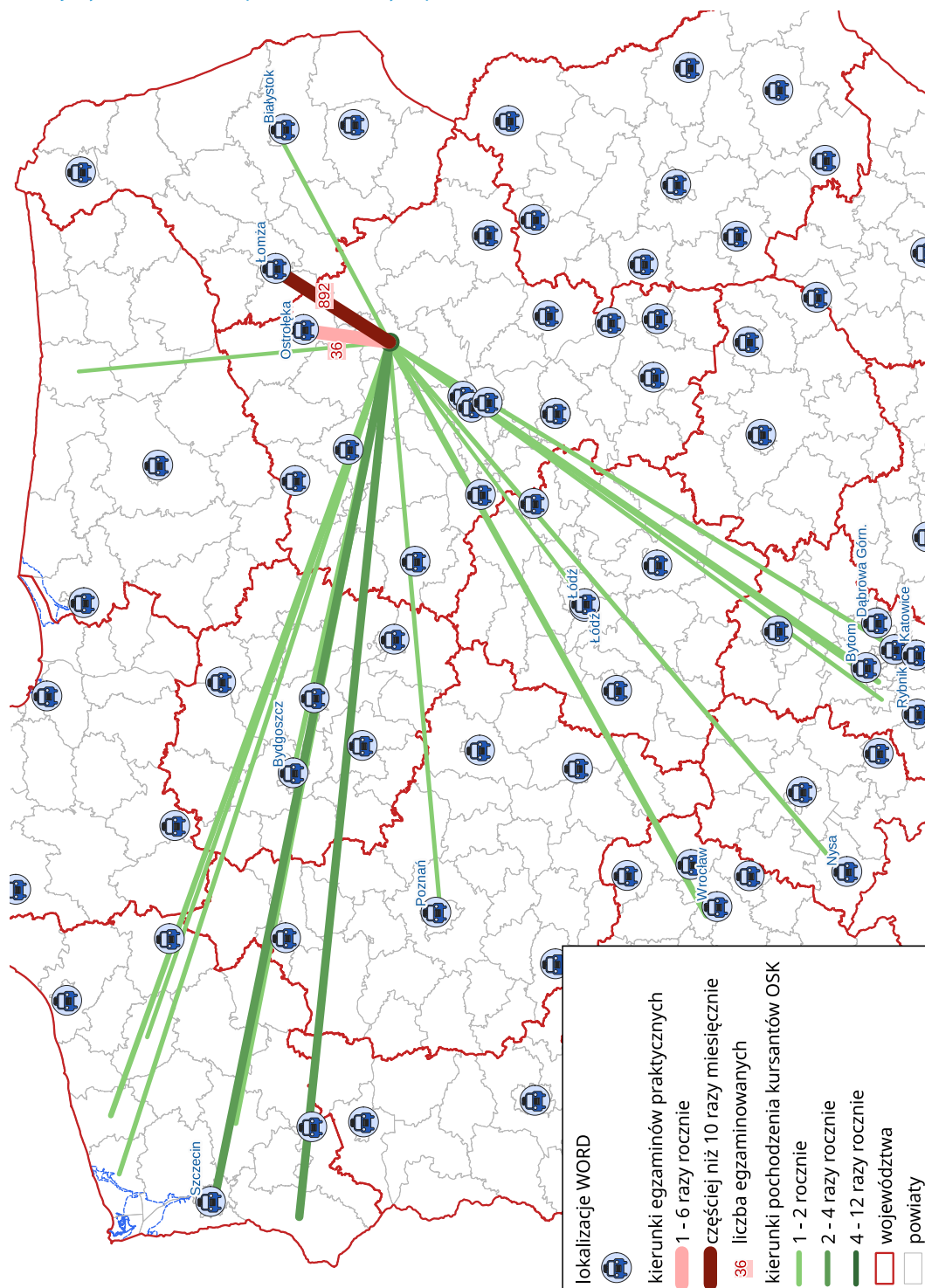
<sup>71</sup> Art. 23a *ustawy o kierujących pojazdami* dodany przez art. 1 pkt 12 *ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2015 r.* (Dz.U.2014.970).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mapa nr 6

Pochodzenie kursantów OSK z siedzibą w **Wyszkanie** oferującego kursy w formie „wakacje z prawem jazdy” oraz miejsca ich egzaminowania: WORD w Łomży i WORD w Ostrołęce (egzamin praktyczny kat. A lub B, lata 2016–2022 I połowa).

Na 942 osoby, które pochodziły z 285 powiatów jedynie 43 osoby pochodziły z powiatu wyszkowskiego. Średni dystans pomiędzy powiatami pochodzenia kursantów a siedzibą szkoły wynosił ponad 260 km. Dla przejrzystości na mapie przedstawiono jedynie kierunki z 24 powiatów, z których pochodziło min. ośmiu kursantów.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PWPW oraz danych GUS za 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ograniczenia w zakresie możliwości wielokrotnego przystępowania do egzaminu tego samego dnia obowiązywały do 10 stycznia 2006 r.

Po wejściu w życie w 1992 r. nowego systemu szkolenia i egzaminowania kierowców przepisy *rozporządzenia w sprawie uzyskiwania uprawnień z 1992 r.* określały minimalny okres 7 dni pomiędzy egzaminami tej samej osoby w zakresie określonej kategorii prawa jazdy. Te same przepisy określały termin egzaminu poprawkowego dla kandydatów na instruktorów na nie wcześniej niż 2 tygodnie, a dla kandydatów na egzaminatorów na 3 miesiące z ograniczeniem do 1 egzaminu poprawkowego. Wyżej wymienione przepisy obowiązywały od 1 maja 1992 r. do 4 sierpnia 1994 r. Wówczas ograniczenie siedmiodniowe zostało zmniejszone do 3 dni. Od 22 czerwca 1998 r. na podstawie przepisów *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 1998 r.* ponowny termin egzaminu wyznaczano nie wcześniej niż po upływie 7 dni od wyznaczenia ostatniego egzaminu.

Regulacje w tym zakresie zostają zlikwidowane z dniem 10 stycznia 2006 r. w związku z wejściem w życie przepisów *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2005 r.* Do tego czasu Plany egzaminów podlegały zatwierdzeniu przez wojewodów. Ośrodek dla osoby, która uzyskała negatywny wynik, nie mógł zaplanować egzaminu poprawkowego wcześniej niż 7 dni od dnia, w którym wynik egzaminu był negatywny. Na podstawie obowiązujących przepisów (zał. Nr 3 do *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*) plany egzaminów podlegają zatwierdzeniu przez dyrektora WORD. Ustalono, że na ogół czynią to osoby przez nich upoważnione.

W ocenie NIK, brak ograniczeń formalnych powoduje, że plany były zatwierdzane i korygowane wielokrotnie w trakcie jednego dnia. Funkcjonalność systemu teleinformatycznego umożliwia wielokrotność podejść do egzaminu tego samego dnia. Należy do nich „korekta zatwierzonego planu egzaminów”. Działania te nie są kontrolowane, ponieważ priorytetem jest przychód ośrodka oraz wykorzystanie egzaminatorów<sup>72</sup>.

### Przykłady z innych krajów UE

W **Wielkiej Brytanii** do egzaminu poprawkowego z teorii można przystąpić nie wcześniej niż po trzech dniach, a w przypadku niezaliczenia egzaminu praktycznego nie wcześniej niż po 10 dniach od dnia, w którym wynik egzaminu był negatywny.

W **Niemczech** po trzech negatywnych próbach do kolejnej można przystąpić za 3 miesiące.

Szczególną uwagę zwraca skala zjawiska wielokrotnego zdawania egzaminów praktycznych w tym samym dniu. W 18 WORD objętych szczególnymi badaniami<sup>73</sup> (a wraz z ich oddziałami i delegaturami w 27 jednostkach, które stanowiły 30% wszystkich jednostek WORD w Polsce) w latach 2016–2021 egzaminy takie na kat. A i B odbyło 19 285 osób.

Zmiany przepisów ograniczających liczbę podejść do egzaminu w tym samym dniu

Zasady przystępowania do egzaminu poprawkowego w innych krajach

Wielokrotne przystępowanie do egzaminu w tym samym dniu

<sup>72</sup> Ośrodek ponosi koszty niezależnie o tego, czy egzaminatorzy w danym dniu egzaminują, czy oczekują na egzaminowanych.

<sup>73</sup> Zlokalizowanych na terenie województw: podlaskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Praktyka taka była szczególnie częsta w: ośrodku egzaminowania w Łomży, w którym wielokrotne podejście umożliwiono 10 130 osobom (52,5% łącznej liczby w zbadanych ośrodkach), ośrodku w Pile – 2459 osobom (odpowiednio 12,8%) i ośrodku w Białymstoku – 2145 osobom (11,1%).

Dwa razy tego samego dnia egzamin praktyczny zdawało 18 488 osób (96%). W ośrodku w Łomży zdecydowanie częściej niż w innych ośrodkach oferowano możliwość podejścia do egzaminu praktycznego trzykrotnie w ciągu jednego dnia (dotyczyło to 563 osób, tj. 76,3% trzykrotnych podejść dziennie we wszystkich badanych ośrodkach) i czterokrotnie (42 osoby, 73,7% czterokrotnych podejść dziennie). W tym okresie do egzaminów praktycznych w badanych ośrodkach przystąpiło łącznie 792 289 osób, spośród których wielokrotnie w ciągu jednego dnia zdawało 2,4%.

Skala wielokrotnych podejść do egzaminu teoretycznego w ciągu jednego dnia była jeszcze większa. Łącznie w badanych ośrodkach umożliwiono to 87 523 osobom. Do najbardziej aktywnych ośrodków należały tu: ośrodek w Łomży (24,3%), Lesznie (21,5%), Kaliszu (13,5%) i w Pile (13,1%). Ośrodki w Łomży i w Lesznie wyróżniły się również pod względem ilości powtórzeń egzaminu teoretycznego w jednym dniu. Trzem osobom w Łomży umożliwiono nawet ośmiokrotne podejście, a w Lesznie dwóm osobom siedmiokrotne.

Do egzaminów teoretycznych w 18 badanych ośrodkach przystąpiło łącznie 821 462 osoby, spośród których wielokrotnie w ciągu jednego dnia zdawało aż 10,7%.

### Przykład

W **ośrodku w Łomży** ta sama osoba przystąpiła do egzaminu teoretycznego osiem razy w ciągu jednego dnia (miało to miejsce 11 lutego 2016 r., 13 czerwca 2017 r. oraz 11 kwietnia 2019 r.). W tym samym ośrodku jedna osoba zdawała egzamin praktyczny pięć razy w ciągu jednego dnia (6 maja 2021 r.).

Niezmieniana od 2013 r. wysokość opłaty za poszczególne części egzaminu jedynie sprzyja wyborowi przez zdających tej formy uzyskania uprawnień, tj. wyborowi taniej szkoły niegwarantującej prawidłowego przygotowania do egzaminu, a następnie wielokrotnego – do skutku przystępowania do egzaminu, bądź poszukiwania ośrodka egzaminowania w małej miejscowości o wysokiej zdawalności, zamiast rzetelnego przygotowania do egzaminu w sprawdzonym OSK. Przepisy regulujące zasady organizacji egzaminów nie zabraniają ww. działań, a nawet ich nie ograniczają.

Tolerowanie „loteryjnego” podejścia do uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami (możliwość zdawania jednego dnia „do skutku”), nieograniczone umożliwienie sprawdzania szans na zdanie egzaminu w kolejnych mniejszych miastach, zamiast solidnego przygotowania kierowcy do jazdy w mieście, w którym mieszka – to zdaniem Izby niezwykle istotne słabości systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. Powyższe dane liczbowe wskazują na znaczącą skalę tych niekorzystnych zjawisk, które w ubiegłych siedmiu latach dotyczyły kilkudziesięciu tysięcy kierowców, umożliwiając im uzyskanie potwierdzenia uprawnień do kierowania



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

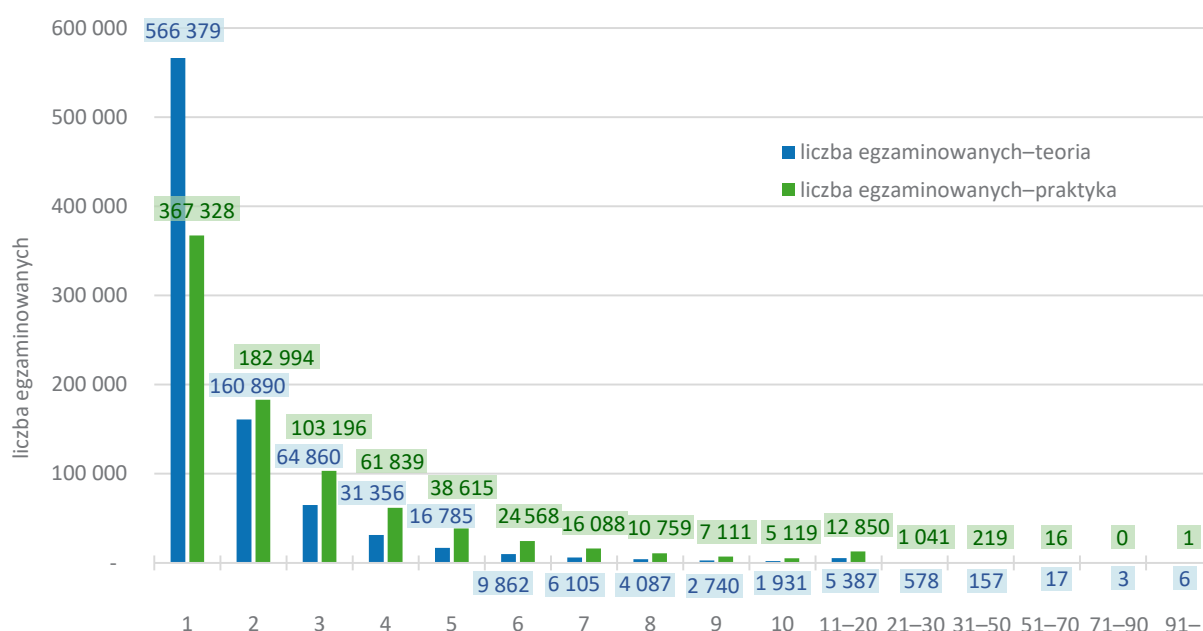
pojazdami w sposób niemal losowy (trudno inaczej określić pozytywny wynik uzyskany po kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu negatywnych próbach podejmowanych w coraz to nowych warunkach).

Poniżej przedstawiono wyniki analizy dotyczącej liczby kandydatów oraz liczby podejść do egzaminów teoretycznych i praktycznych w zakresie kategorii A i B prawa jazdy. Do egzaminu teoretycznego kandydaci podchodzili średnio 1,8 razy, natomiast do egzaminu praktycznego średnio 2,5 razy. Do rekordzistów należała osoba ze 163 podejściami do egzaminu teoretycznego oraz inna ze 101 podejściami do egzaminu praktycznego.

**Krotność podejść do egzaminów**

Wykres nr 7

Histogram – liczba kandydatów według liczby podejść do egzaminów na kat. A i B prawa jazdy w latach 2016–2022 (I półrocze)

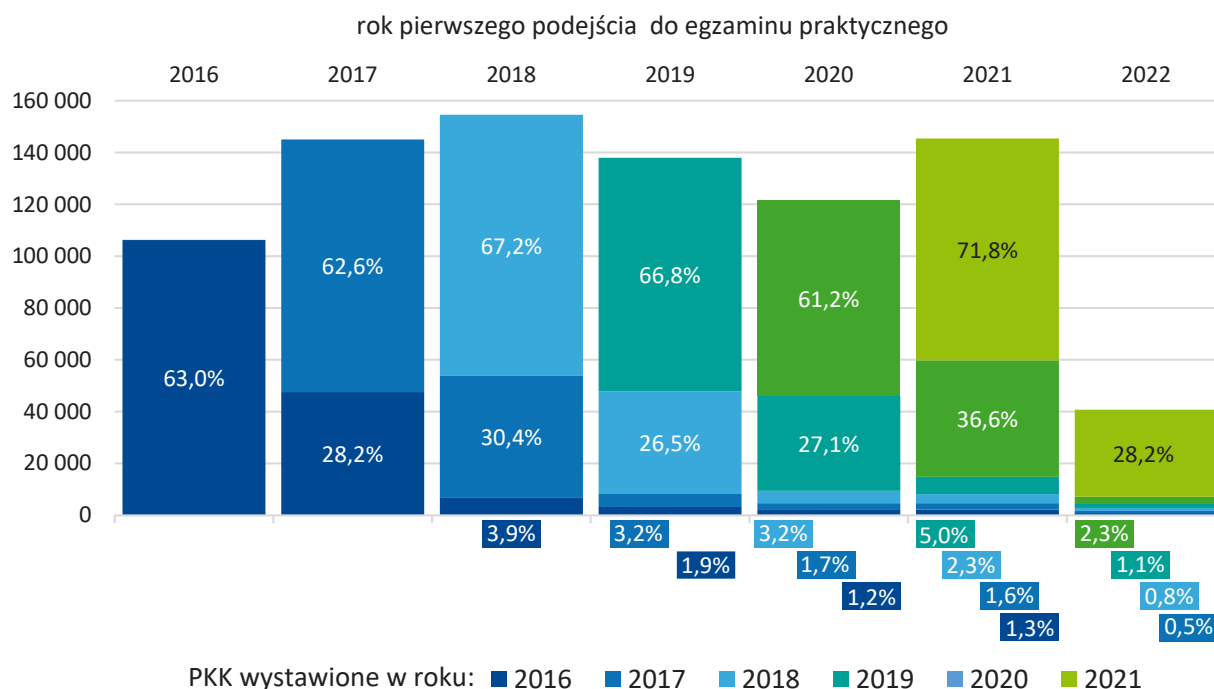


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez PWPW (dla wybranych 18 WORD).

Należy zauważyć, że do egzaminu praktycznego w tym samym roku, w którym wygenerowano PKK (rozpoczęto szkolenie w OSK) przystępowało średnio 66,7% osób i ok. 28,5% w roku następnym.

Wykres nr 8

Liczba przystępujących do I egz. praktycznego w latach 2016–2022 (I półrocze) kat. A i B  
(na podstawie wygenerowanych w danym roku PKK)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez PWPW (dla wybranych 18 WORD).

### Brak analiz przyczyn znacznych różnic wskaźników zdawalności w poszczególnych ośrodkach egzaminowania

W Ministerstwie nie prowadzono prac w celu wyjaśnienia przyczyn znacznych różnic średniej zdawalności egzaminów praktycznych w poszczególnych ośrodkach egzaminowania.

W ocenie NIK różnice zdawalności nie wynikają (przyczyny opisano w dalszej części), jak wskazał w wyjaśnieniu Dyrektor DTD<sup>74</sup>, jedynie z różnorodności układów komunikacyjnych i mniejszego natężenia ruchu.

NIK zauważa, że pomimo iż egzamin praktyczny na kategorii B prawa jazdy zdaje w pierwszym podejściu średnio tylko co trzecia osoba, co w ocenie NIK świadczy o niedostatecznym przygotowaniu do egzaminu przez OSK, to jednak trudność w uzyskaniu uprawnień nie przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa na drogach, a wskaźniki śmiertelności są jednymi z najwyższych w UE (opisano we Wprowadzeniu do Informacji). Statystyki wskazują, że nadal młodzi kierowcy (w grupie wiekowej 18–24 lata) charakteryzują się najwyższym wskaźnikiem liczby wypadków na 10 tys. populacji (13,8% w 2021 r.).

### Zdawalność a dodatkowe przychody z egzaminów poprawkowych

W ocenie NIK jedną z istotnych przyczyn znacznych różnic zdawalności egzaminów praktycznych jest uzależnienie WORD od podstawowego źródła finansowania, tj. przychodów z egzaminów. Przeprowadzone analizy wskazują na dużą zależność funkcjonowania ośrodków egzaminowania od możliwości uzyskiwania dodatkowych przychodów z egzaminów poprawkowych.

<sup>74</sup> Według Dyrektora DTD różnice w zdawalności wynikają głównie z powodu różnorodności infrastruktury drogowej znajdującej się w pobliżu tych podmiotów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

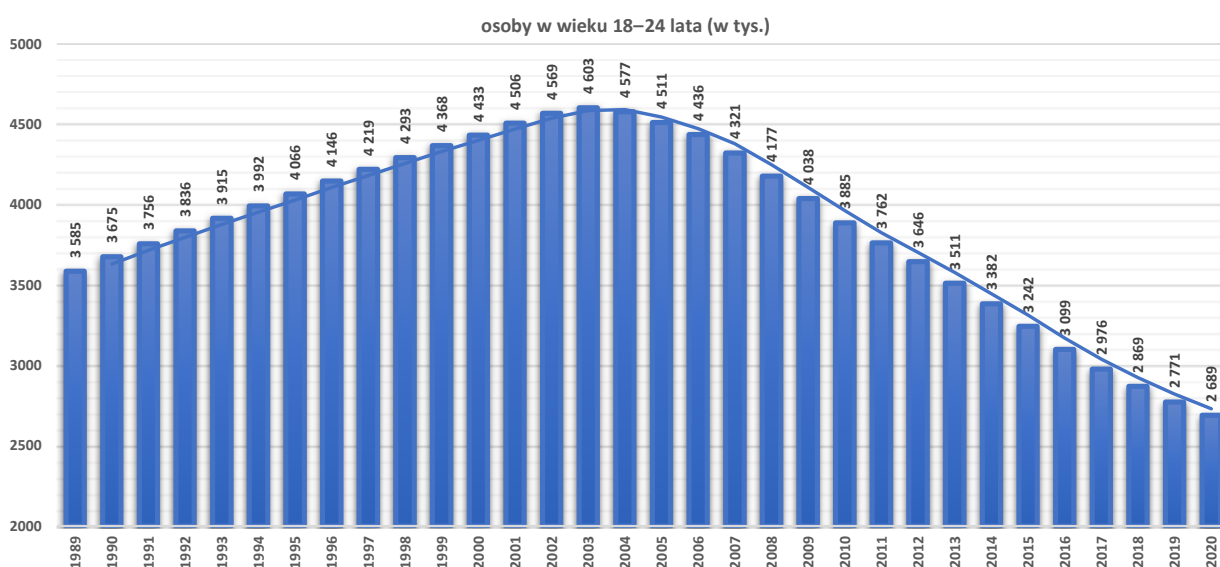
Tym bardziej, że źródłem 60,4% przychodów z egzaminów praktycznych są egzaminy poprawkowe. W niektórych ośrodkach egzaminowania relacja ta wynosi nawet 71,8% (ZORD w Koszalinie)<sup>75</sup>.

Tworzenie, po nowelizacji z 10 maja 2013 r. *ustawy o kierujących*, kolejnych ośrodków egzaminowania, w sytuacji obserwowanego od 2003 r. niżu demograficznego oraz braku od 2004 r. waloryzacji stawek za egzamin teoretyczny i praktyczny, w ocenie NIK istotnie wpłynęło na kondycję finansową ośrodków egzaminowania. W szczególności, że osoby młode są najczęstszymi klientami ośrodków egzaminowania.

Niż demograficzny

Wykres nr 9

Liczba ludności w wieku 18–24 lata w latach 1989–2020



Źródło: dane GUS.

Od 2015 r. o ponad 46% spadła liczba zainteresowanych uzyskaniem uprawnień do kierowania pojazdami<sup>76</sup>. W 2022 r. o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami ubiegało się 400 949 osób, przy czym część z tych osób występowała o uzyskanie dodatkowych kategorii prawa jazdy. Stąd liczba wygenerowanych PKK była wyższa i wynosi 453 684.

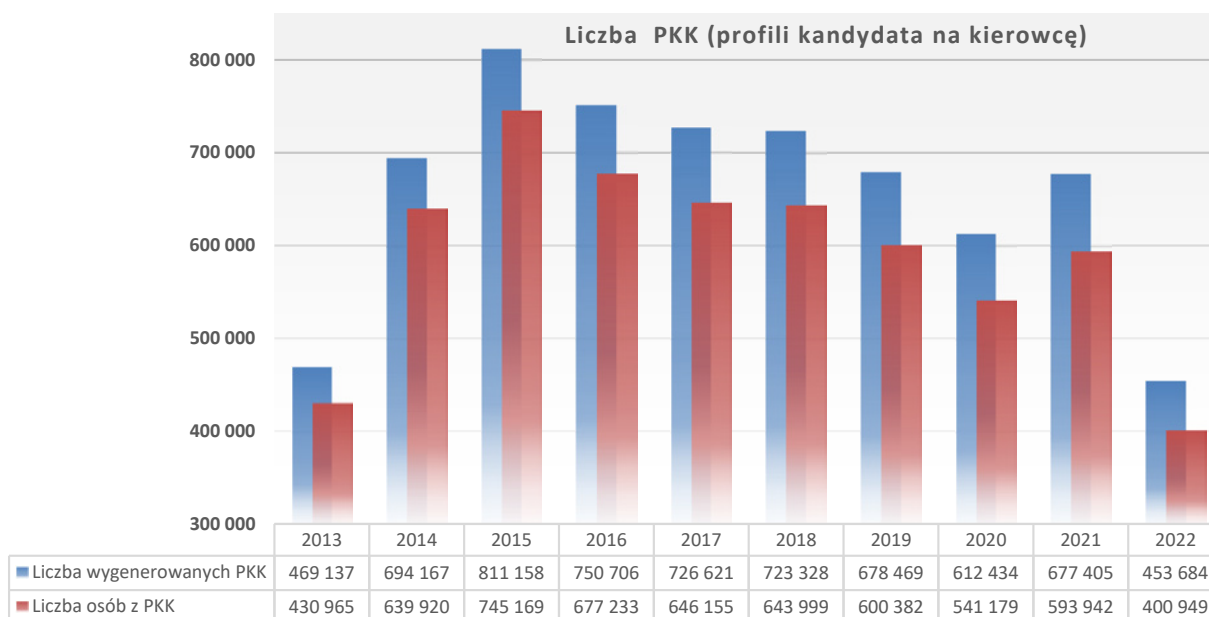
Spadek zakładanych PKK

<sup>75</sup> Na podstawie danych z 18 WORD dla lat 2018–2022 (I półrocze), kat. A i B.

<sup>76</sup> Z 745 169 w 2015 r. do 400 949 w 2022 r. (wg stanu na 30 sierpnia 2022 r.).

Wykres nr 10

Osoby ubiegające się o wydanie uprawnienia do kierowania pojazdami (wg stanu na 30 sierpnia 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z PWPW.

### Konsekwencje obowiązującego systemu finansowania WORD

Rolą państwa dla zapewnienia obywatelom brd jest m.in. stworzenie skutecznego systemu oceny kwalifikacji kandydatów na kierowców.

W obowiązującym od 1998 r. stanie prawnym<sup>77</sup> wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego realizując zadanie publiczne nie podlegają ograniczeniom i prowadzą działalność jak podmiot gospodarki rynkowej. Utrzymują się z opłat pobieranych za egzaminy, w tym poprawkowe oraz szkolenia<sup>78</sup>, a nadwyżki finansowe powinny przeznaczać m.in. na rzecz poprawy brd na obszarze województwa, w szczególności na popularyzację zasad ruchu drogowego i podnoszenie kultury jazdy kierowców<sup>79</sup>. W konsekwencji, nie będąc zagrożone konkurencją ze strony podmiotów gospodarczych samodzielnie decydują o sposobie wykorzystania przychodów z egzaminów, w tym poprawkowych. Stan ten zwiększa ryzyko zachowań korupcyjnych w sytuacji braku od 2013 r. waloryzacji stawek opłat za egzaminy i może sprzyjać zwiększaniu przychodów poprzez doprowadzanie do zwiększania liczby egzaminów poprawkowych.

### Projekt zmian – przeniesienie zatrudnienia egzaminatorów do wojewodów

O konieczności wprowadzenia zmian mających na celu przywrócenie kontroli organów Państwa nad procesem egzaminowania Minister Infrastruktury informował w odpowiedziach na interpelacje poselskie już w 2018 r.<sup>80</sup> wskazując na projekt ustawy o zmianie ustawy o kieru-

<sup>77</sup> Na podstawie art. 116 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 1997, Nr 98, poz. 602) Wojewoda został zobowiązany do utworzenia wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. Zgodnie z art. 146 ośrodki miały być utworzone w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 1 lipca 1998 r. Do tej daty powstało 49 ośrodków, których lokalizacje odpowiadały ówczesnym miastom wojewódzkim.

<sup>78</sup> 90% przychodów WORD stanowią opłaty za przeprowadzenie egzaminów.

<sup>79</sup> Art. 119 ust. 3 pkt 4 ustawy *Prawo o rd.*

<sup>80</sup> Na przykład interpelacja nr 24417 z 23 lipca 2018 r. do Ministra Infrastruktury w sprawie dużej liczby wypadków drogowych wśród młodych Polaków.

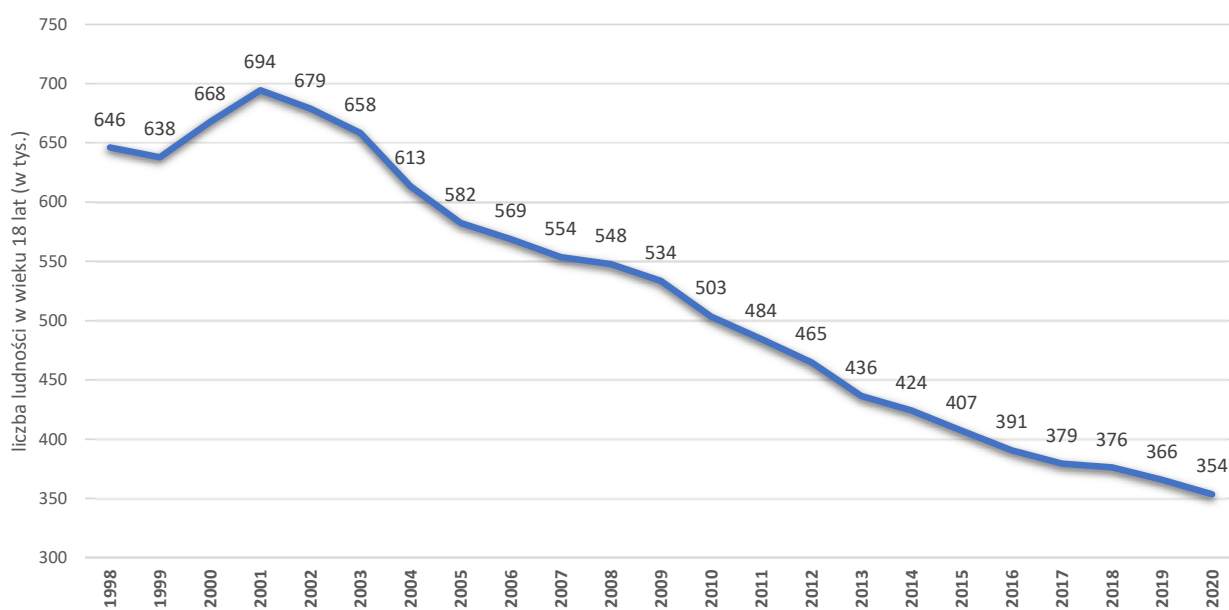
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jących pojazdami oraz niektórych innych ustaw, w którym przewidziano rozwiązania dotyczące egzaminu państwowego na prawo jazdy mające na celu zagwarantowanie obiektywnego przebiegu i dokonywanej przez egzaminatora oceny umiejętności kandydata na kierowcę. Przewidziano w nim przeniesienie zatrudnienia egzaminatorów do wojewody, co miało uniezależnić ich finansowo od dotychczasowego pracodawcy, jakim był WORD oraz zagwarantować jednolitość w procesie egzaminowania w skali całego kraju<sup>81</sup>.

Przyczyną zmniejszającej się liczby egzaminów jest niż demograficzny oraz narastające zjawisko odkładania decyzji o uzyskaniu uprawnienia do kierowania pojazdami. Według danych GUS w 1998 r. było 648 tys. osób w wieku uprawniających do uzyskania prawa jazdy kategorii B (18 lat). W 2013 r. 436,4 tys., a w 2020 już tylko 353,5 tys. osób. Według danych PWPW, na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat, liczba przeprowadzonych egzaminów spadła z około 4 mln do poziomu 2,4 mln w 2021 r.

Spadek liczby egzaminów, brak waloryzacji stawek opłat

Wykres nr 11  
Liczba ludności w wieku 18 lat w latach 1998–2020



Źródło: dane GUS.

Należy podkreślić, że od utworzenia WORD w 1998 r. ministrowie trzykrotnie zwiększali stawki opłat egzaminacyjnych, tj. w 2000 r., 2003 r. i 2013 r. A ponadto trzykrotnie regulowali wynagrodzenia egzaminatorów, tj. w 1999 r., 2002 r. i 2007 r. W okresie objętym kontrolą, Minister, nie realizował obowiązku określonego w art. 121 *ustawy o kierujących i zaniechał waloryzacji stawek opłat za przeprowadzanie egzaminów.*

NIK zauważa, że wysokość opłaty za przeprowadzenie części praktycznej w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii m.in. B, określona w niezmiennym od 2013 r. rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa

<sup>81</sup> Nie weszły w życie z powodu, jak wyjaśnił z-ca dyrektora DTD, wątpliwości związanych z przyszłym finansowaniem WORD.

i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów<sup>82</sup>, wynosiła 140 zł, natomiast maksymalną stawkę dla tej kategorii uprawnień, określono w art. 66 ust. 1 pkt 6 lit. a)<sup>83</sup> na 200 zł. Z dniem 1 stycznia 2023 r. weszły w życie przepisy *ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami* (Dz. U. poz. 2589) dotyczące zmiany warunków wynagradzania egzaminatorów oraz organu określającego wysokość opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego (sejmik województwa)<sup>84</sup>.

NIK zauważa, że wysokość opłaty za m.in. przeprowadzenie egzaminu państwowego na prawo jazdy, na podstawie art. 121 *ustawy o kierujących* ulega corocznej waloryzacji w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi<sup>85</sup> cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Na podstawie ww. przepisu waloryzacji podlegają ponadto następujące maksymalne stawki opłat (m.in.):

- opłata za wydanie m.in. prawa jazdy;
- wysokość opłaty za wpis do rejestru OSK oraz za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez OSK;
- wysokość stawek wynagrodzenia członków powoływanej przez wojewodę komisji egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów i instruktorów;
- wysokość opłaty za wpis do ewidencji egzaminatorów, stawki wynagrodzenia członków powoływanej przez ministra właściwego do spraw transportu komisji weryfikacyjnej dla kandydatów na egzaminatorów;
- wysokość opłaty za egzamin dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy w zależności od zakresu prowadzonego egzaminu, stawki wynagrodzenia dla osób wchodzących w skład komisji egzaminacyjnej przeprowadzającej egzamin dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, opłaty za wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy, opłaty za wpis przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki doskonalenia techniki jazdy.

Ustalenia wcześniejszych kontroli NIK w zakresie finansowania WORD

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wadliwy sposób finansowania ośrodków egzaminowania, który może być pośrednią przyczyną przepływów zdających do ośrodków egzaminowania w mniejszych miejscowościach zachęcających zwiększoną zdawalnością egzaminów<sup>86</sup>, już

<sup>82</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 974.

<sup>83</sup> W delegacji ustawowej dla m.in. ministra właściwego do spraw transportu (do 31 grudnia 2022 r.).

<sup>84</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* oraz ustawy o *kierujących pojazdami* (druk nr 2667). Art. 56a ww. ustawy.

<sup>85</sup> Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, do 20. dnia pierwszego miesiąca każdego kwartału, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za poprzedni kwartał (art. 25 ust. 11 *ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, Dz. U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.).

<sup>86</sup> Z uwagi na zdecydowanie mniejszą liczbę mieszkańców w tych miejscowościach, co wprost przekłada się na liczbę kandydatów na kierowców, w porównaniu z liczbą mieszkańców dużych miast.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w Informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej w 2002 r. Stwierdzono wówczas, że: *Koszty ich działalności (w tym pensje egzaminatorów) finansowane były z opłat, jakie wnosili ubiegający się o prawo jazdy. W tej sytuacji najprostszym sposobem poprawiania kondycji finansowej punktów egzaminacyjnych było zwiększanie wpływów z opłat od kandydatów. Im więcej egzaminów, w tym poprawkowych, tym więcej pieniędzy wpływało do ośrodków.* Na stan ten zwrócono również uwagę w Informacji o wynikach kontroli NIK przeprowadzonej w 2012 r.

Natomiast w Informacji o wynikach kontroli systemu nadawania uprawnień do kierowania przeprowadzonej w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do zarządów województw o *zwiększenie nadzoru nad gospodarką finansową wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, poprzez przeprowadzanie analiz i kontroli celowości budżetów po stronie przychodów i wydatków, w tym przede wszystkim środków pozyskiwanych z egzaminów poprawkowych i ich wykorzystania na działania związane z poprawą brd.*

W Ministerstwie pomimo zagrożeń wynikających z możliwości kierowania pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t przez osoby posiadające prawo jazdy kategorii B, w szczególności przez krótki okres czasu, nie podejmowano działań mających na celu ograniczenie potencjalnych skutków zdarzeń z udziałem tych pojazdów. Nie podejmowano działań w zakresie uzupełnienia programów szkoleń, a także nie przeprowadzono analiz skutków zdarzeń z udziałem pojazdów tego typu kierowanych przez młodych kierujących posiadających przez krótki okres czasu prawo jazdy kategorii B. Nie wyciągano wniosków wynikających z informacji o zdarzeniach drogowych z udziałem tych pojazdów, zawartych w corocznych raportach o *Stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działaniach realizowanych w tym zakresie.*

Prawo jazdy kategorii B uprawnia do kierowania, poza samochodami osobowymi, m.in. samochodami ciężarowymi o *dmc* do 3,5 t.

NIK zwraca jednak uwagę, że kandydaci na kierowców podczas kursu na kategorię B prawa jazdy nie byli szkoleni w zakresie specyfiki kierowania ww. pojazdami, a także nie byli w jakikolwiek sposób sprawdzani w zakresie kwalifikacji niezbędnych do bezpiecznego prowadzenia pojazdów tego typu<sup>87</sup>.

Kierujących tymi pojazdami, realizujących na podstawie ustawy o transporcie drogowym przewóz osób i rzeczy, nie obowiązują obowiązkowe szkolenia dla kierowców zawodowych oraz nie podlegają przepisom dotyczącym ograniczeniom czasu prowadzenia pojazdów.

Według danych POBR w latach 2018–2021 kierujący pojazdami o *dmc* do 3,5 t spowodowali 8277 wypadków, z czego co czwarty (2152) przez kierującego w wieku 18–24 lata.

Brak działań Ministra w związku z zagrożeniami wynikającymi z możliwości kierowania, przez osoby posiadające prawo jazdy kat. B, samochodami ciężarowymi o *dmc* do 3,5 t

Skutki zdarzeń drogowych powodowanych przez kierujących pojazdami ciężarowymi o *dmc* do 3,5 t

<sup>87</sup> Szkolenie oraz egzamin państwowy w zakresie kategorii B prawa jazdy nie są prowadzone na samochodach ciężarowych o *dmc* do 3,5 t.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Wypadki powodowane przez kierujących pojazdami o dmc do 3,5 t

	2018	2019	2020	2021	razem	%
Liczba wypadków powodowanych przez kierujących ogółem	31 667	30 284	23 538	22 809	108 298	
Liczba wypadków (powodowane przez kierujących pojazdami o dmc do 3,5 t)*	2 262	2 187	1 811	2 017	8 277	7,6%
- w tym przez kierujących w wieku 18–24	614	567	474	497	2 152	26,0%
- w tym ofiary śmiertelne	238	255	239	228	960	
- w tym powodowanych przez kierujących w wieku 18–24	55	67	51	50	223	23,2%
- w tym ranni	2 088	2 022	1 635	1 867	7 612	
- w tym powodowanych przez kierujących w wieku 18–24	578	535	443	469	2 025	26,6%
- w tym ciężko ranni	648	677	624	618	2 567	33,7%
- w tym powodowanych przez kierujących w wieku 18–24	179	169	160	159	667	26,0%

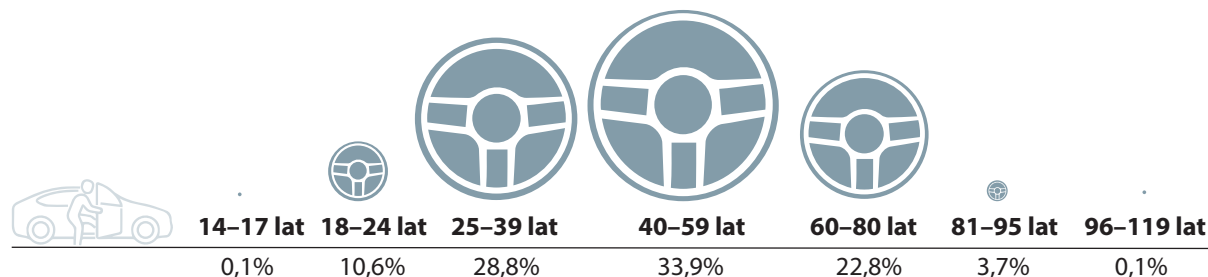
Źródło: POBR.

\* Kierujący samochodem o dmc do 3,5 t z obrażeniami lub bez obrażeń, który swoim zachowaniem przyczynił się do wypadku lub odniósł w nim obrażenia.

W wyniku zdarzeń powodowanych przez kierujących pojazdami do 3,5 t w latach 2018–2021 śmierć poniosło 960 osób (w tym 223 wypadki spowodowali kierujący w wieku 18–24 lata), a 7612 osób zostało rannych. W grupie osób rannych zwraca uwagę wysoki odsetek osób ciężko rannych (33,7%).

Infografika nr 2

Struktura wiekowa wydanych uprawnień do kierowania pojazdami



Źródło: [www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl).

### Struktura wydanych uprawnień

Należy podkreślić, że według danych w CEK na koniec 2019 r. uprawnienie kategorii B posiada ok. 45% kierowców<sup>88</sup>. Strukturę wydanych kategorii uprawnień do kierowania pojazdami przedstawia poniższy wykres:

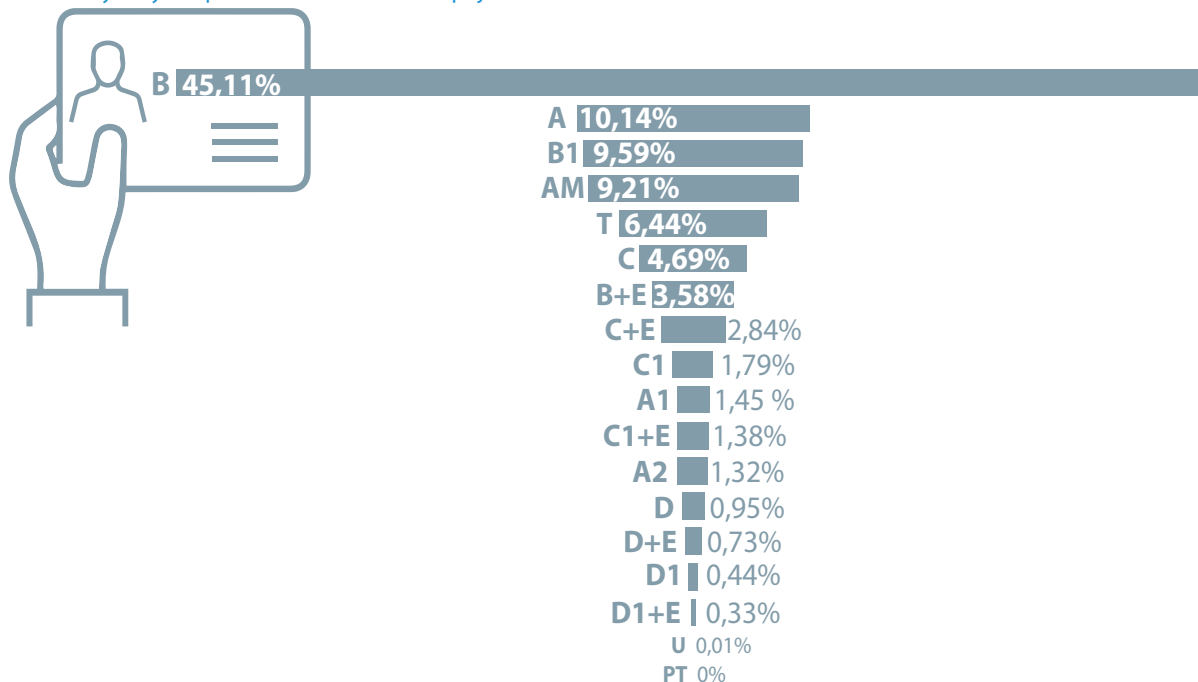
<sup>88</sup>

Na podstawie danych: [www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl), plik UPR\_STAN\_2019\_12\_31.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Struktura wydanych uprawnień do kierowania pojazdami



Źródło: [www.dane.gov.pl](http://www.dane.gov.pl).

W ocenie NIK przyczyną wypadków powodowanych przez kierujących w wieku 18–24 lata samochodami ciężarowymi o *dmc* do 3,5 t jest m.in. nieuwzględnianie w programach szkoleń (w tym praktycznych) dla kandydatów na kierowców zagadnień związanych ze specyfiką prowadzenia pojazdów dostawczych o *dmc* do 3,5 t, do prowadzenia których uprawnia kategoria B prawa jazdy. A ponadto brak, z uwagi na niewdrożenie przepisów dotyczących okresu próbnego, realizacji obowiązkowych szkoleń w ODTJ po uzyskaniu uprawnienia kategorii B, a także brak konieczności odbycia kwalifikacji wstępnej i szkoleń okresowych kierowców realizujących krajowy zarobkowy przewóz osób i towarów pojazdami tej kategorii, jak to ma miejsce w przypadku kierowców zawodowych<sup>89</sup>. Kolejną przyczyną wypadków jest, w ocenie NIK, brak w ustawie *Prawo o rd* dla tej kategorii pojazdów ograniczeń prędkości, jak w przypadku samochodów ciężarowych<sup>90</sup> oraz brak obowiązku rejestracji czasu pracy kierowcy.

Do istotnych przyczyn wypadków należy także przekraczanie dopuszczalnej ładowności pojazdów. W ocenie NIK przekroczenie przewidzianej przez producenta dopuszczalnej ładowności pojazdu wpływa na sterowność pojazdu oraz wydłuża drogę hamowania, a także powoduje, że elementy układu hamulcowego, kierowniczego i zawieszenia pojazdu ulegają w takim przypadku szybszemu zużyciu. A ponadto przewóz zbyt dużej ilości towarów, skutkującej przekroczeniem dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, jest przejawem nieuczciwej konkurencji na rynku transportowym.

**Brak szkoleń dedykowanych kierującym samochodami ciężarowymi o *dmc* do 3,5 t**

<sup>89</sup> Art. 39a ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201, ze zm.).

<sup>90</sup> Obowiązują limity jak dla samochodów osobowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przekraczanie *dmc* dotyczy szczególnie małych pojazdów do 3,5 tony, których konstrukcja pozwala nawet na kilkakrotne przekroczenie dopuszczalnej ładowności. Sprzyjają temu producenci pojazdów i zabudów oferując zwiększoną przestrzeń ładunkową.

NIK zauważa jednak, że zwiększenie możliwości przewozowych poprzez zwiększenie objętości przestrzeni bagażowej nie zwiększa ładowności pojazdu, a wręcz ją zmniejsza wskutek zwiększenia masy własnej pojazdu powiększonej o dodatkową zabudowę.

Powszechne przeładowanie pojazdów powyżej wielkości określonej w przepisach potwierdzają informacje prasowe i zamieszczane na stronach ITD oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

Według informacji GITD w badanym okresie na kierujących pojazdami o *dmc* do 3,5 t inspektorzy transportu drogowego nałożyli 40,3 tys. mandatów karnych, z czego 91,2% w związku z przekroczeniem dopuszczalnej masy całkowitej lub dopuszczalnej ładowności pojazdu<sup>91</sup>. Podkreślić należy, że w porównaniu do 2014 r. nie zmienił się udział stwierdzanych przez inspektorów ITD naruszeń przepisów dotyczących przeważania pojazdów o *dmc* do 3,5 t. Przeładowane wówczas samochody tego typu stanowiły ok. 90% wszystkich pojazdów poddanych kontroli wagi<sup>92</sup>.

### Przykłady wyników kontroli pojazdów o *dmc* do 3,5 t

Blisko 10 ton ważył skontrolowany przez **inspektorów z Sieradza** samochód dostawczy, którym przewożono elementy ogrodzenia. Pojazd nie miał również ważnego badania technicznego<sup>93</sup>.

Na krajowej „dziesiątce” koło Bydgoszczy, **inspektorzy kujawsko-pomorskiej ITD** zatrzymali samochód dostawczy którym przewożono pellet. Z uwagi na ciężką zabudowę i zamontowany podest ruchomy (windę), dopuszczalna ładowność samochodu wynosiła zaledwie 418 kg. Tymczasem busem przewożono 5 t pelletu, czyli ładunek o masie dwunastokrotnie przekraczającej przepisowe możliwości transportowe pojazdu<sup>94</sup>.

Blisko 8 ton ważył samochód dostawczy z zabudową typu chłodnia/izoterma poddany kontroli na drodze krajowej w pobliżu Koszalina przez **inspektorów zachodniopomorskiej ITD**<sup>95</sup>.

Sześć przeładowanych samochodów dostawczych wycofali tymczasowo z dalszej jazdy **inspektorzy lubelskiej ITD** podczas kontroli przeprowadzonej w okolicy Białej Podlaskiej. Inspektorzy wykorzystywali w trakcie działań

<sup>91</sup> Stwierdzono m.in. 36 757 przypadków przekroczenia *dmc* lub dopuszczalnej ładowności pojazdu, 941 przypadków kierowania pojazdem nie mając przy sobie wymaganych dokumentów, 611 – niezabezpieczenia ładunku, 175 – umieszczenia ładunku w sposób naruszający stateczność pojazdu, 73 – kierowanie pojazdem nie mając do tego wymaganych uprawnień. Ponadto 310 pojazdów nie posiadało podczas kontroli dopuszczenia pojazdu do ruchu.

<sup>92</sup> W 2014 r. inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego skontrolowali wagę 6685 pojazdów o *dmc* do 3,5 t, z czego 6135 było przeładowanych.

<sup>93</sup> GITD, Wiadomości: Aktualności, 4.07.2022 r.: <https://www.gov.pl/web/gitd/bez-przegladu-i-z-nadmiarem-ladunku>.

<sup>94</sup> GITD, Wiadomości: Dwunastokrotnie przekroczona dopuszczalna ładowność, <https://www.gov.pl/web/gitd/dwunastokrotnie-przekroczona-dopuszczalna-ladownosc>.

<sup>95</sup> GITD, Wiadomości: Za dużo mrozonek w busie, <https://www.gov.pl/web/gitd/za-duzo-mrozonek-w-busie>.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

także oznakowany motocykl służbowy, który umożliwił skierowanie na wagi pojazdów omijających punkt kontrolny pobliskimi drogami. Waga każdego z sześciu skontrolowanych pojazdów przekraczała dopuszczalne 3,5 tony. Najcięższy ważył 7,1 tony<sup>96</sup>.

Przeprowadzona przez **inspektorów zachodniopomorskiej ITD** kontrola 50 busów na drodze wylotowej ze Szczecina wykazała przekroczenie dmc w co piątym pojeździe<sup>97</sup>.

NIK zwraca przy tym uwagę na dynamiczny w ostatnich latach rozwój sektora przewozów samochodami dostawczymi do 3,5 t<sup>98</sup>. Wynika to z możliwości obniżenia kosztów przewozów poprzez zwolnienie z wymogu posiadania zezwoleń i licencji, wyłączenie tego segmentu pojazdów spod regulacji dotyczących opłat za płatne odcinki dróg. A ponadto – co najistotniejsze z punktu widzenia brd, pojazdy tego typu nie muszą być wyposażone w urządzenia rejestrujące czas pracy kierowcy, a także urządzenia ograniczające maksymalną prędkość pojazdu.

Istotny wpływ na brd ma dopuszczalna prędkość z jaką mogą poruszać się ww. pojazdy na drogach określonych klas. Jednak w obowiązujących w Polsce przepisach limity prędkości dla tej grupy pojazdów nie są ograniczone jak w przypadku autobusów i samochodów ciężarowych o dmc powyżej 3,5 t i są takie same jak dla samochodów osobowych<sup>99</sup>.

**Brak ograniczeń prędkości dla samochodów ciężarowych o dmc do 3,5 t**

<sup>96</sup> GITD, Wiadomości: Sześć ważeń i sześć mandatów, <https://www.gov.pl/web/gitd/szesc-wazen-i-szesc-mandatow>.

<sup>97</sup> GITD, Wiadomości: Pojazdy dostawcze na wagach ITD, <https://www.gov.pl/web/gitd/pojazdy-dostawcze-na-wagach-itd>.

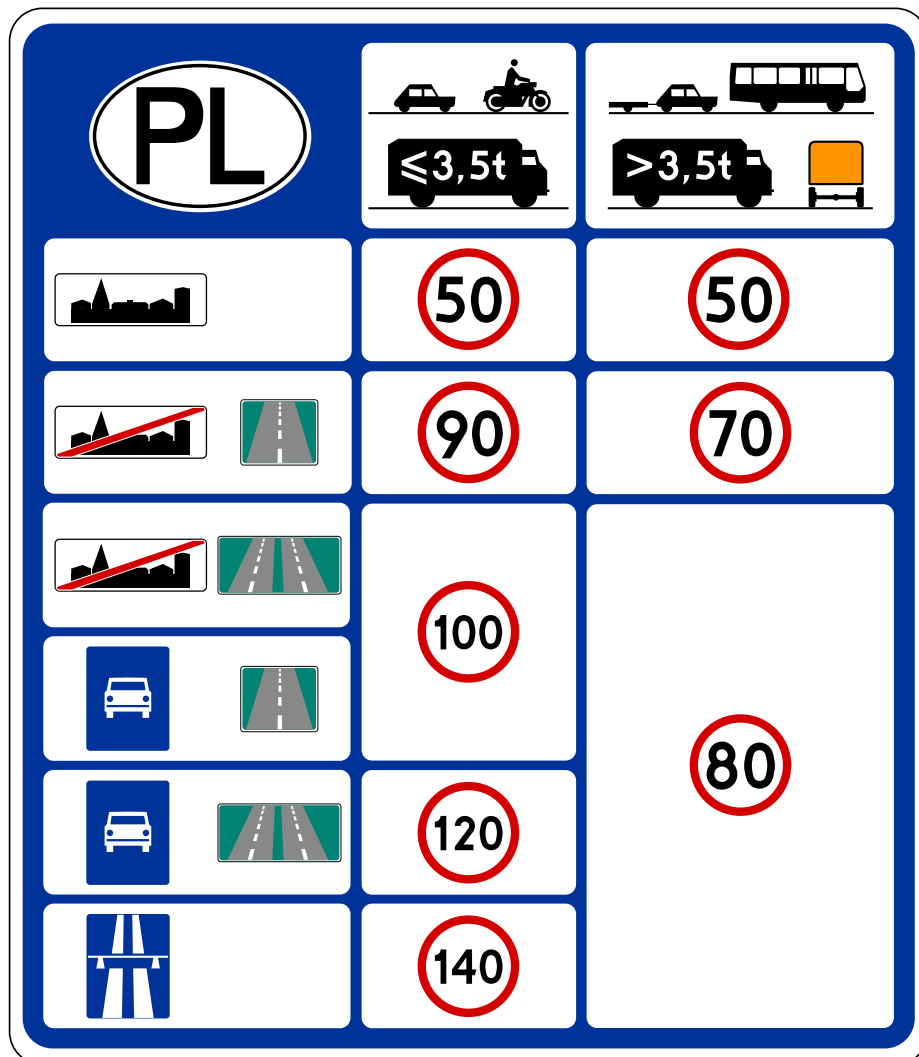
<sup>98</sup> W Centralnej Ewidencji Pojazdów znajduje się blisko 2 mln pojazdów (z ważną polisą OC).

<sup>99</sup> Samochody osobowe, motocykle i samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t mogą poruszać się z następującą maksymalną prędkością (w nawiasie podano limit prędkości dla samochodów ciężarowych powyżej 3,5 t dmc):

- 90 km/h na dwukierunkowych drogach jednojezdniowych (70 km/h),
- 100 km/h na drodze dwujezdniowej o dwóch pasach w każdą stronę (80 km/h),
- 100 km/h na jednojezdniowych drogach ekspresowych (80 km/h),
- 120 km/h na dwujezdniowych drogach ekspresowych (80 km/h),
- 140 km/h to maksymalna prędkość na autostradzie (80 km/h).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4  
Ograniczenia prędkości na drogach



Źródło: prawo o rd.

NIK zauważa, że w Polsce udział procentowy samochodów kategorii N1 (ciężarowe do 3,5 t) z ważną polisą OC stanowi ok. 7,8%.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Struktura pojazdów wg Centralnej Ewidencji Pojazdów (na dzień 31.07.2022 r.)

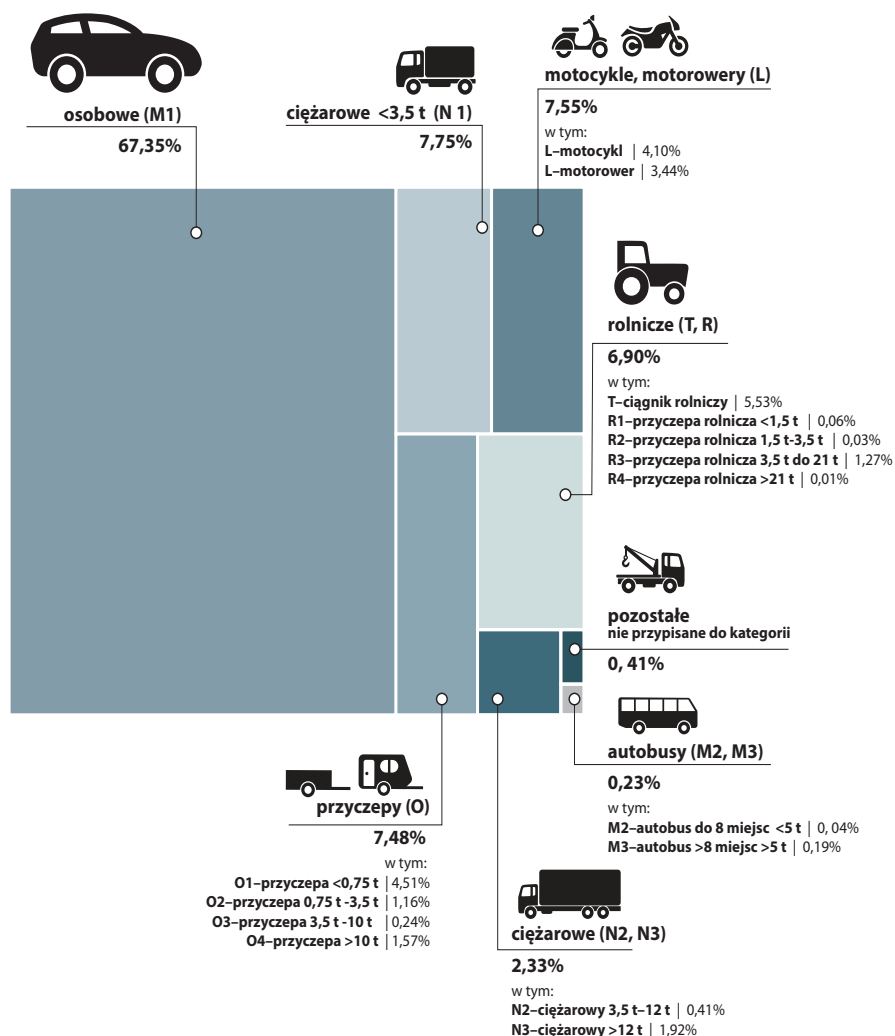


Tabela nr 2

Struktura pojazdów wg Centralnej Ewidencji Pojazdów (na dzień 31.07.2022 r.)

Kategoria pojazdu	liczba pojazdów*	%
L-motocykl	1 048 439	4,10%
L-motorower	878 944	3,44%
M1-osobowy	17 204 164	67,35%
M2-autobus (do 8 miejsc, <5 t)	9 691	0,04%
M3-autobus (>8 miejsc, >5 t)	48 539	0,19%
N1-ciężarowy <3,5 t	1 980 636	7,75%
N2-ciężarowy (3,5 t-12 t )	105 029	0,41%
N3-ciężarowy >12 t	490 708	1,92%
Kategoria pojazdu	liczba pojazdów*	%
O1-przyczepa <750 kg	1 151 826	4,51%
O2-przyczepa (750 kg-3,5 t)	296 757	1,16%
O3-przyczepa (3,5 t-10 t)	61 141	0,24%
O4-przyczepa >10 t	401 149	1,57%

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kategoria pojazdu	liczba pojazdów*	%
R1-przyczepa rolnicza <1, 5 t	15 166	0,06%
R2-przyczepa rolnicza (1,5 t–3,5 t)	7 619	0,03%
R3-przyczepa rolnicza (3,5 t do 21 t)	324 123	1,27%
R4-przyczepa rolnicza >21 t	3 509	0,01%
T-ciągnik rolniczy	1 412 633	5,53%
pozostałe nie przypisane do kategorii	104 018	0,41%

**25 544 091**

\* Pojazdy z ważną polisą OC. Na wykresie pojazdy kategorii R4, R2, M2 i R1, z uwagi na ich relatywnie niewielką liczbę w Ewidencji, podano razem.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Departamentu Zarządzania Systemami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Wielokrotnie  
przesuwany termin  
wdrożenia zmian  
w CEPIK

Nadrzędnym celem CEK jest zabezpieczenie interesów państwa i obywateli w zakresie brd. Wymiana danych w Ewidencji miała usprawnić pracę organów administracji publicznej sprawujących nadzór nad procesem szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, a także zajmujących się wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami, a ponadto zwiększyć efektywność pracy m.in. Policji. Zgodnie z projektem *ustawy o kierujących*, przepisy regulujące zakres przekazywania informacji między organami administracji samorządowej a administratorem centralnej ewidencji kierowców, jak i organem kontroli ruchu drogowego a administratorem centralnej ewidencji kierowców, miały wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. (w treści przyjętego dokumentu utrzymano ten termin – art. 139 pkt 3). Wydłużenie *vacatio legis* tych przepisów miało umożliwić dostosowanie istniejących już struktur centralnej ewidencji kierowców do nowych zadań, jakie zostały nałożone przedmiotowym projektem.

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

Wystąpiły jednak znaczne opóźnienia we wdrażaniu CEK i możliwości korzystania z jego zasobów. Kolejno określone terminy wdrożenia były wielokrotnie przesuwane, a *ustawą z 2018 r. o zmianie ustawy Prawo o rd* realizację obowiązku przekazywania niezbędnych informacji przez administratora CEK przesunięto bez określenia terminu, tj. do dnia wskazanego w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających współpracę z CEK (tj. 5 grudnia 2020 r.)<sup>100</sup>.

I tak w uzasadnieniu do *ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny* określono, że starosta miał otrzymywać od administratora Centralnej Ewidencji Kierowców informacje dające podstawę do cofnięcia uprawnienia

<sup>100</sup> Komunikat Ministra Cyfryzacji z 4 września 2020 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie (Dz. U. poz. 1533).

do kierowania pojazdami, a CEK miała pełnić rolę swoistego *centrum dystrybucji informacji o kierowcach*. Ustawa ta weszła w życie w dniu 18 maja 2015 r., przy czym datę wejścia w życie przepisów dotyczących przekazywania staroście ww. informacji o kierujących przez administratora CEK określono na 4 stycznia 2016 r. Do tego czasu, zgodnie z uzasadnieniem, stosowne informacje miał przekazywać staroście organ kontroli ruchu drogowego, który podczas kontroli drogowej stwierdził takie okoliczności, bądź organ Policji prowadzący ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, o której mowa w art. 130 *ustawy Prawo o rd*. W wydanym rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie przekazywania staroście informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnianych przez kierowców<sup>101</sup>, w którym określone zostały warunki i tryb przekazywania staroście ww. informacji, określono termin wejścia w życie rozporządzenia na dzień 4 czerwca 2018 r. Natomiast w *ustawie z 2018 r. o zmianie ustawy Prawo o rd* realizację obowiązku przekazywania informacji przez administratora CEK m.in. staroście, marszałkom województw i innym organom, przesunięto bez określenia terminu, tj. do dnia wskazanego w komunikacie ministra właściwego do spraw informatyzacji<sup>102</sup>, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w rozdziale 15 *ustawy o kierujących* – nadzór nad kierującym.

Natomiast w dniu 4 września 2020 r. Minister Cyfryzacji w wydanym Komunikacie określił termin wdrożenia tych rozwiązań na dzień 5 grudnia 2020 r. Zgodnie z komunikatem w dniu 5 grudnia 2020 r. miały zostać wdrożone rozwiązania techniczne umożliwiające weryfikację w CEK danych o kierującym, a także umożliwiające wprowadzanie informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy oraz o jego zwrocie.

Minister nie zapewnił weryfikacji wpłat przekazywanych do budżetu państwa przez ośrodki egzaminowania na podstawie art. 57c ust. 1 *ustawy o kierujących*. Wpłaty dokonywane na rachunek Ministerstwa przez WORD-y nie odpowiadały informacjom otrzymanym z PWPW o liczbie egzaminów na prawo jazdy przeprowadzonych w poszczególnych ośrodkach. Mimo tego nie podjęto działań w celu wyjaśnienia rozbieżności i dochodzenia ewentualnych należności budżetu państwa. Pomimo że dyrektor DTD był informowany na bieżąco przez Kierownictwo Biura Administracyjno-Finansowego o różnicach (ujemnych i dodatnich) jak i nieterminowym regulowaniu zobowiązań przez ośrodki, nie weryfikował on jednak wpłat dokonywanych przez ośrodki<sup>103</sup> do czego był zobowiązany na podstawie § 15 pkt 2 lit. d regulaminu wewnętrznego DTD. W efekcie Minister nie mógł prowadzić egzekucji potencjalnych należności z tego tytułu, do czego był uprawniony na podstawie art. 57c ust. 4 *ustawy o kierujących*.

Brak weryfikacji opłat przekazywanych przez WORD-y

<sup>101</sup> Dz. U. poz. 994, ze zm. (obowiązujący od dnia 4 czerwca 2018 r.).

<sup>102</sup> Termin powyższy minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, na co najmniej 3 miesiące przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonych w komunikacie.

<sup>103</sup> Wynoszących 1,5% opłaty za część teoretyczną egzaminów na prawo jazdy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na rachunek Ministerstwa WORD-y wpłaciły o ok. 53,5 tys. zł więcej niż wynikało to z liczby przeprowadzonych egzaminów<sup>104</sup>. Odnotowano również niedopłaty<sup>105</sup>. I tak na koniec: 2018 r. w siedmiu ośrodkach<sup>106</sup>, 2019 r. w siedmiu<sup>107</sup>, a na koniec 2020 r. w 11<sup>108</sup>.

Wysokie koszty społeczne wypadków i kolizji drogowych – 1,5% polskiego PKB<sub>2021</sub>

Obniżanie standardów szkoleń i egzaminów państwowych na prawo jazdy jest jednym z czynników mających wpływ na stan brd oraz PKB. Z przeprowadzonych badań dotyczących wyceny kosztów zdarzeń drogowych<sup>109</sup> wynika, że w 2021 r. koszty społeczne wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce oszacowano na poziomie 39,3 mld złotych, w tym koszty wypadków drogowych wyniosły 35,8 mld złotych, a koszty kolizji drogowych wyniosły 3,5 mld złotych. Łącznie koszty zdarzeń drogowych stanowiły 1,5% PKB w 2021 r., w tym koszty wypadków – 1,4% PKB w 2021 r. (w 2018 r. odpowiednio 2,7% i 2,1%).

Największy udział w kategorii kosztów wypadków i kolizji drogowych w Polsce w 2021 r., wynoszący 71% (w 2018 r. 58%), miały straty produkcji tytułem śmierci bądź niedyspozycji pracownika w pracy<sup>110</sup>.

Jednostkowe koszty wypadków i kolizji drogowych w 2021 r. wyniosły (w nawiasie podano jednostkowe koszty wg wyceny z 2018 r.):

- ofiary śmiertelnej: 2674,8 tys. zł (2392,1 tys. zł);
- ofiary ciężko rannej: 3472,4 tys. zł (3309,3 tys. zł);
- ofiary lekko rannej: 51,3 tys. zł (48,2 tys. zł);
- wypadku drogowego: 1569,7 tys. zł (1420,2 tys. zł);
- kolizji drogowej: 8,2 tys. zł (26,7 tys. zł).

<sup>104</sup> Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. Największe nadpłaty odnotowano w przypadku: WORD w Nowym Sączu w kwocie 13 313,95 zł, MORD w Krakowie – 5580,00 zł oraz WORD w Kaliszu – 5238,65 zł.

<sup>105</sup> Na koniec okresu objętego kontrolą niedopłatę w stosunku do liczby przeprowadzonych egzaminów posiadały cztery ośrodki, w kwocie od 5,40 zł (WORD w Koninie) do 64,90 zł (WORD w Pile).

<sup>106</sup> W WORD w: Białej Podlaskiej, Białymstoku, Bydgoszczy, Kaliszu, Koninie, Radomiu oraz Wałbrzychu.

<sup>107</sup> W WORD w: Koninie, Legnicy, Płocku, Łomży, Jeleniej Górze, Pile oraz Koszalinie.

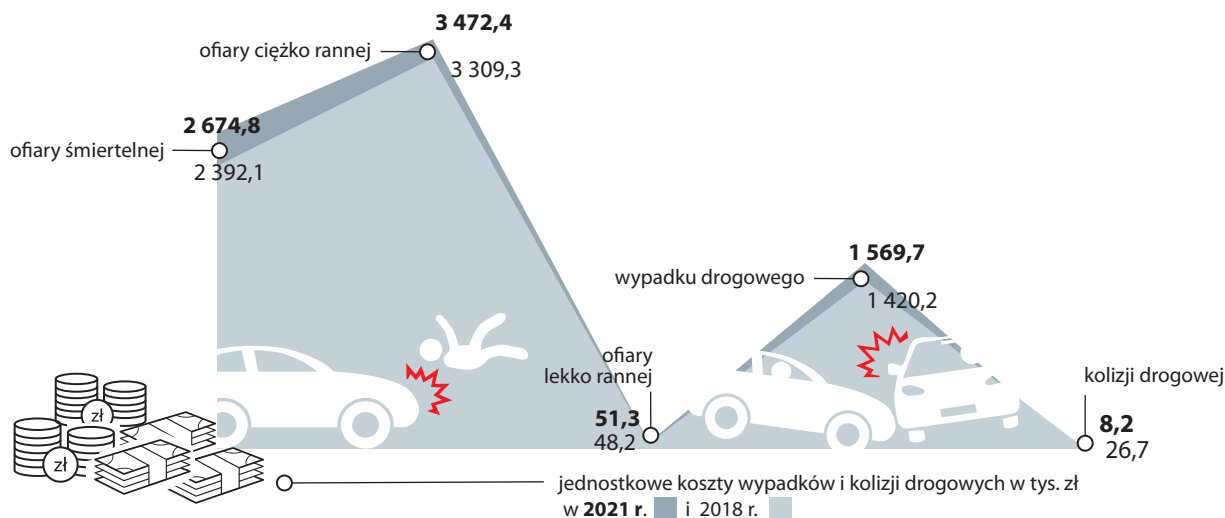
<sup>108</sup> W WORD w: Białej Podlaskiej, Chełmie, Jeleniej Górze, Koninie, Lesznie, Poznaniu, Radomiu, Siedlcach, Bydgoszczy, Wrocławiu oraz Koszalinie.

<sup>109</sup> *Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2021, z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej*, Warszawa, maj 2022. Wycena została wykonana na zlecenie KRBRD przez zespół Roadberry Dr Agata Jaźwik-Osmólska. Poprzednia wycena kosztów została wykonana w 2018 r. w Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach.

<sup>110</sup> Obowiązek szacowania społecznych kosztów zdarzeń drogowych został nałożony w krajach UE w 2008 r. Na podstawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Po raz pierwszy ekonomiczny wymiar strat, jakie generują zdarzenia drogowe w Polsce, został oszacowany w 2011 r.

Infografika nr 6

Porównanie kosztów jednostkowych wypadków i kolizji drogowych w 2018 r. i 2021 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie raportów: Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec roku 2018 (i odpowiednio 2021) z wyodrębnieniem kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej.

W wycenie wykazano, że podstawowa struktura kosztów zdarzeń drogowych w 2021 r. zmieniła się na niekorzyść wielkości kosztów wypadków, których udział w kosztach całkowitych zdarzeń wyniósł aż 91% (79% w 2018 r.). Pozostałe 9% stanowiły koszty kolizji drogowych.

NIK zauważa, że koszt związany z udziałem w wypadkach osób w wieku produkcyjnym przynosi największe straty społeczne. Wysoki udział wśród zabitych i rannych osób w wieku produkcyjnym istotnie wpływa na wysokie obciążenie kosztami dla społeczeństwa.

## 5.2. Sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami

W ocenie NIK nadzór starostów nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami był sprawowany w sposób nierzetelny, a w konsekwencji nie przyniósł oczekiwanych efektów. W każdym z ośmiu skontrolowanych starostw stwierdzono nieprawidłową realizację nałożonych obowiązków. Zarówno w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli, w tym dokumentowania jej przebiegu, wymaganej częstotliwości oraz zakresu odpowiednio do rodzaju kontroli; wydawania zaleceń pokontrolnych; sporządzania oraz podawania do publicznej wiadomości wyników analiz średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek. Stwierdzono również brak współpracy z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK, a także ośrodkami egzaminowania w zakresie pomocy merytorycznej oraz przekazywania informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym OSK.

**Nierzetelny nadzór starostów nad OSK**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Zmiany od 2013 r. w zakresie nadzoru nad OSK

W związku z wejściem w życie *ustawy o kierujących* od 2013 r. nastąpiły istotne zmiany w systemie nadzoru nad prowadzeniem szkolenia dla kandydatów na kierowców polegające na:

- precyzyjnym określeniu obowiązków starosty w zakresie wykonywania nadzoru nad OSK;
- wskazaniu jednostek i służb zobowiązanych do współpracy ze starostą w zakresie wykonywania nadzoru;
- wprowadzeniu precyzyjnych przesłanek do przeprowadzenia kontroli OSK, z wykorzystaniem analizy statystycznej osiągniętych przez ośrodek wyników;
- określeniu zakresu prowadzonej kontroli oraz uprawnień i obowiązków osób przeprowadzających kontrolę;
- określeniu przesłanek i trybu wydania decyzji o zakazie prowadzenia OSK.

W celu zapobiegania nieprawidłowościom i zwiększenia skuteczności kontroli i nadzoru nad OSK określono obligatoryjne kontrole OSK co najmniej raz w roku oraz sprecyzowano szczegółowe przesłanki do przeprowadzenia obowiązkowej dodatkowej kontroli w OSK. Wprowadzono obowiązek prowadzenia analizy statystycznej w zakresie zdawalności osób szkolonych w danym OSK oraz skarg złożonych na ośrodek.

Istotną zmianą w procesie przygotowywania do egzaminu państwowego, która jak zakładano, miała mieć wpływ na jakość przeprowadzanych szkoleń jest kwestia wymagań stawianych instruktorom i wykładowcom. Wprowadzone w 2013 r. zmiany m.in. dotyczą:

- wymaganych badań lekarskich i psychologicznych, które są przeprowadzane pod kątem przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku instruktora, a nie jak do 2013 r., wyłącznie pod kątem przeciwwskazań do kierowania pojazdem;
- szkolenia kandydatów na instruktorów, które obecnie jest prowadzone wyłącznie przez OSK posiadające odpowiednie poświadczenie;
- wprowadzenia doskonalenia zawodowego przez coroczne uczestnictwo w odpowiednich warsztatach;
- rozszerzenia katalogu przestępstw skutkujących wykreśleniem z ewidencji instruktorów, tj.: o przestępstwo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów; przestępstwo umyślne przeciwko zdrowiu i życiu; przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz prowadzenie pojazdu po użyciu alkoholu lub w stanie po użyciu innego podobnie działającego środka.

### Brak lub nierzetelna realizacja planów kontroli

Pomimo że zgodnie z § 2 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK* kontrole powinny być przeprowadzane zgodnie z rocznym planem kontroli zatwierdzanym przez właściwy organ nadzoru, w którym kolejność powinna być ustalona zgodnie z wymaganiami określonymi w § 2 ust. 2 *ww. rozporządzenia*, w połowie skontrolowanych starostw (w **SP w Proszowicach, Prudniku, Śremie i Lesku**) stwierdzono nieprawidłową realizację zadań w zakresie sporządzania planów kontroli.



### Przykłady

W **SP w Lesku**, w latach 2018–2019 w ogóle nie sporządzono wymaganych planów kontroli, a w konsekwencji nie przeprowadzono w 2019 r. żadnej kontroli pięciu OSK prowadzących działalność na terenie powiatu leskiego.

W **SP w Śremie** roczne plany kontroli sporządzane były dopiero na koniec roku, w którym zostały one przeprowadzone. Ponadto nie uwzględniały kolejności typowania poszczególnych OSK do kontroli wynikającej z przepisów § 2 ust. 2 ww. *rozporządzenia*<sup>111</sup>.

W roku 2018 skontrolowano m.in. dwa OSK, w których nie stwierdzono nieprawidłowości, a w roku 2019 ośrodki te poddano kontroli jako jedne z pierwszych. Ponadto z danych dotyczących zdawalności egzaminu państwowego przekazanych przez WORD-y wynikało, że średnia zdawalność wynosiła od 27% do 54,6%. Jednak OSK, w którym zdawalność była najniższa nie został objęty kontrolą kompleksową w pierwszej kolejności oraz nie prowadzono w nim kontroli doraźnej.

W **SP w Proszowicach** ustalona w trzech harmonogramach kontroli OSK na lata 2019–2021 kolejność typowania poszczególnych OSK do kontroli – wbrew złożonym wyjaśnieniom w tym zakresie nie zawsze była zgodna z wymogiem § 2 ust. 2 pkt 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*:

- w harmonogramie na rok 2019 zaplanowano w pierwszej kolejności kontrole w dwóch OSK z najwyższym (pierwszym) i najniższym (dziewiątym) wskaźnikiem zdawalności w 2018 r. oraz bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli;
- w harmonogramie na rok 2020 zaplanowano w pierwszej kolejności kontrole w OSK z piątym i siódmym wskaźnikiem zdawalności w 2019 r., bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli, oraz w OSK z dziewiątym wskaźnikiem, z nieprawidłowościami;
- w harmonogramie na rok 2021 zaplanowano w pierwszej kolejności kontrole w OSK z dziewiątym wskaźnikiem zdawalności w 2020 r. oraz w OSK bez takiego wskaźnika, w obu bez nieprawidłowości stwierdzonych podczas poprzedniej kontroli.

W dwóch starostwach (**w SP w Lesku i SP w Prudniku**) nie zrealizowano obowiązku określonego w art. 44 ust. 1 pkt 1 *ustawy o kierujących*, tj. nieprzeprowadzania co najmniej raz w roku kontroli kompleksowych wszystkich nadzorowanych OSK.

### Przykłady

W **SP w Lesku** w 2019 r. nie przeprowadzono kontroli kompleksowych w żadnym z pięciu nadzorowanych OSK.

W **SP w Prudniku** w 2019 r. nie przeprowadzono sześciu spośród siedmiu kontroli kompleksowych ujętych w planie kontroli na ten rok. Brak rzetelnego nadzoru nad działalnością właściwego wydziału skutkowało powzięciem przez wicestarostę informacji o nierealizowaniu tych kontroli dopiero w lutym 2020 r., tj. po upływie siedmiu miesięcy od planowanego terminu przeprowadzenia pierwszych kontroli (w maju 2019 r.). W ocenie NIK o braku rzetelnego nadzoru świadczy fakt, że pomimo, że wyniki analiz statystycznych średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku wykazywały spadek pomiędzy

<sup>111</sup> W pierwszej kolejności OSK wpisane w poprzednim roku do rejestru, które nie zostały skontrolowane. Następnie ośrodki, dla których analiza statystyczna za poprzedni rok wskazuje na możliwość występowania nieprawidłowości. W dalszej kolejności ośrodki, w których podczas poprzedniej kontroli stwierdzono nieprawidłowości, a na końcu pozostałe.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rokiem 2018 a 2020, średniej zdawalności egzaminów na prawo jazdy kat. B z 42,7% do 36,3%, to w kontrolowanej jednostce nie podjęto żadnych działań w celu wyjaśnienia przyczyn takiej sytuacji, w tym przeprowadzenia kontroli doraźnych.

W 2020 r., pomimo zaplanowania do przeprowadzenia kontroli kompleksowych, obejmujących całokształt zagadnień przeprowadzono – w oparciu o dokumentację przekazaną przez poszczególnych przedsiębiorców – wyłącznie kontrole problemowe, nie obejmując nimi sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych w OSK.

**Kontrole nierzetelne,  
nie obejmowały  
wymaganego zakresu**

Kontrole OSK przeprowadzane były w sposób nierzetelny i nie obejmowały określonego zakresu kontroli. W szczególności zasad i sposobu przeprowadzania zajęć praktycznych poza OSK, w tym przeprowadzenia egzaminu wewnętrznego w ruchu drogowym. Na podstawie § 3 ust. 2 pkt 2 lit. d *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*, kontrola powinna obejmować sprawdzenie sposobu prowadzenia przez instruktorów i wykładowców zajęć teoretycznych i praktycznych. Zakres tych zajęć określony jest w Szczegółowym programie (...) stanowiącym załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*). Nie dokonywano także weryfikacji zgodności wymiarów placów manewrowych wykorzystywanych przez OSK do nauki jazdy z wymaganiami dla placów manewrowych wskazanych w § 29 oraz w Tabeli nr 10 załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Zgodnie z art. 44 ust. 5 pkt 2 i 3 *ustawy o kierujących*, kontrolę OSK przeprowadza upoważniona przez starostę osoba, która ma prawo wstępu na teren ośrodka i do pomieszczeń, gdzie są prowadzone zajęcia, w dniach i godzinach, w których jest lub powinna być wykonywana przez ośrodek działalność oraz pojazdów wykorzystywanych do nauki jazdy, a także do uczestnictwa w przeprowadzanych zajęciach.

### Przykłady

W SP w Żninie spośród 14 kontroli, których dokumentację objęto badaniem:

- we wszystkich przypadkach badanie w zakresie zgodności prowadzonego kursu lub zajęć z przedkładaną staroście informacją ograniczono wyłącznie do oceny terminowości złożenia dokumentów;
- w trzech przypadkach ocenę spełnienia wymogu art. 28 ust. 2 pkt 4 *ustawy o kierujących* (przedsiębiorca nie był skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów....) oparto na niewłaściwych dowodach, tj. przyjęciu oświadczeń;
- we wszystkich przypadkach pozytywną ocenę sposobu prowadzenia zajęć w OSK dokonano pomimo braku uczestnictwa osób kontrolujących w zajęciach praktycznych w ruchu drogowym, wpisując do protokołu adnotację: *zajęcia prowadzone z wykorzystaniem posiadanych materiałów szkoleniowych, obejmujące tematykę zgodną z programem szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi.*

W SP w Proszowicach spośród 37 kompleksowych kontroli OSK 34 (91,9%) zostały przeprowadzone niezgodnie z przepisami, gdyż ich zakresem nie objęto zasad i sposobu przeprowadzenia zajęć teoretycznych, a w przypadku 17 kontroli (45,9%) nie skontrolowano także sposobu przeprowadzenia zajęć praktycznych. W złożonym wyjaśnieniu wskazano, że przepisy ustawy *Prawo przedsiębiorców* utrudniają możliwość uczestnictwa kontrolujących w zajęciach teoretycznych ze względu na czas dostarczenia zawiadomienia i otrzymania

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

potwierdzenia jego odbioru oraz że *gdyby istniała możliwość wszczęcia kontroli bez zachowania siedmiodniowej karencji od daty doręczenia zawiadomienia, kontrole zajęć teoretycznych byłyby przeprowadzone we wszystkich OSK (zaraz po otrzymaniu z ośrodków informacji o terminie i miejscu pierwszych zajęć teoretycznych wraz z listą uczestników kursu).*

W ocenie NIK przepis art. 48 ust. 5 ustawy *Prawo przedsiębiorców* umożliwia dokonywanie oględzin – a więc również przeprowadzenie kontroli sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych bez wymogu upływu siedmiodniowego terminu od zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

### Przykłady

W **SP w Śremie** czynności kontrolne realizowano pobieżnie, a ich dokumentowanie odbywało się w sposób nierzetelny. W toku kontroli OSK, nie realizowano w sposób rzetelny obowiązku sprawdzenia sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych.

W **SP w Strzelcach Opolskich** nie dokonywano:

- ustaleń stanu faktycznego dokumentowanych protokołami oględzin oraz nie wykonywała dokumentacji zdjęciowej lub audiowizualnej;
- kontroli prowadzenia zajęć teoretycznych oraz zasad i sposobu przeprowadzania egzaminu wewnętrznego;
- weryfikacji prawidłowości prowadzenia zajęć praktycznych;
- weryfikacji zgodności wymiarów placów manewrowych wykorzystywanych przez OSK do nauki jazdy z wymaganiami dla placów manewrowych. W protokołach z kontroli wpisywano powierzchnię placów manewrowych w m<sup>2</sup> na podstawie wartości wskazanych w zawieranych umowach najmu/użyczenia/dzierżawy. Skutkowało to brakiem wiedzy na temat faktycznych wymiarów stanowisk do nauki jazdy oraz pasa ruchu na placach manewrowych wykorzystywanych przez nadzorowane OSK. Ponadto w sześciu protokołach z kontroli dwóch OSK zawarte zostały wymiary powierzchni placów manewrowych, które nie odpowiadały wymiarom określonym w umowach najmu placów manewrowych zawartych przez przedsiębiorców.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że czynności kontrolne w poszczególnych OSK trwały jeden dzień, a w jednym przypadku kontrola dwóch OSK odbyła się tego samego dnia, co w ocenie NIK uniemożliwiało rzetelną weryfikację obszernej dokumentacji.

We wszystkich skontrolowanych starostwach nie przeprowadzano kontroli wykonywania części praktycznej szkolenia w ruchu drogowym, w tym dotyczących kontroli przeprowadzania egzaminu wewnętrznego w ruchu drogowym.

W ocenie NIK warunkiem prawidłowego przygotowania kandydata do części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy jest prowadzenie szkolenia w miejscach, które umożliwiają ćwiczenie prawidłowego wykonania wszystkich zadań egzaminacyjnych, realizowanych podczas egzaminu wewnętrznego w OSK, a następnie podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy. Brak weryfikacji ww. elementów podczas kontroli OSK ograniczał możliwość zidentyfikowania, a następnie wyeliminowania nieprawidłowości w procesie szkolenia kandydatów na kierowców.

**Brak kontroli nauki jazdy w ruchu drogowym oraz weryfikacji prawidłowości wykonania podczas egzaminu wewnętrznego wszystkich zadań egzaminacyjnych**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W siedmiu na osiem kontrolowanych starostw nie zawarto z Policją porozumień, o których mowa w art. 43 ust. 2 pkt 2 *ustawy o kierujących*, o współpracy w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców. Jedynie w **SP w Prudniku** zostało zawarte stosowne porozumienie, przy czym żadna ze stron tego porozumienia nie wypełniała jego postanowień.

### Przykład

W **SP w Prudniku** starosta 19 stycznia 2015 r. zawarł z Komendantem Powiatowym Policji w Prudniku porozumienie na czas nieokreślony, którego przedmiotem była współpraca przy sprawowaniu nadzoru nad OSK. Starosta zobowiązał się do organizowania spotkań i szkoleń dla funkcjonariuszy Policji w zakresie zmian i interpretacji obowiązujących przepisów dotyczących prowadzenia OSK i szkolenia kandydatów na kierowców, jak też przekazywania informacji z zakresu zdawalności osób szkolonych w OSK z terenu powiatu prudnickiego oraz analiz wyników kontroli OSK. Policja zobowiązała się natomiast do przeprowadzania kontroli pojazdów nauki jazdy, instruktorów i kursantów w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego, spełnienia przez pojazdy dodatkowych wymagań technicznych, uprawnień instruktorów i kursantów oraz do przekazywania staroście wyników kontroli. Ustalono, że nie zapewniono rzetelnej realizacji postanowień porozumienia, tj.: nie przekazywano informacji o zdawalności oraz analiz wyników kontroli OSK; nie organizowano szkoleń dla funkcjonariuszy Policji i nie występowało o przekazanie informacji o wynikach kontroli drogowych pojazdów nauki jazdy. Ponadto kontrolującym nie przekazano żadnych dowodów mogących wskazywać na przekazywanie ww. informacji w sposób niesformalizowany.

NIK zauważa, że podjęcie współpracy z funkcjonariuszami Policji jest szczególnie uzasadnione z uwagi na brak uprawnień pracownika administracji samorządowej do zatrzymywania pojazdów „nauki jazdy” na drodze publicznej, a tylko w ten sposób możliwa jest weryfikacja prawidłowości realizacji przez OSK praktycznej nauki jazdy jak i organizacji egzaminów wewnętrznych. W ramach takiej współpracy funkcjonariusze Policji, wykonując rutynową kontrolę ruchu drogowego, mają możliwość przekazywania starostom informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego oraz związanych ze szkoleniem. W szczególności działania takie mogą dotyczyć np. kontroli stanu technicznego i dokumentów pojazdu, dokumentów i trzeźwości instruktora, w tym posiadania przez niego w trakcie zajęć ważnej legitymacji instruktora, trzeźwości osoby szkolonej (zdającej egzamin wewnętrzny) jak i dokumentów potwierdzających jego tożsamość.

Dopiero w związku z ustaleniami kontroli NIK zwrócono się do właściwych komendantów Policji o przeprowadzanie kontroli prawidłowości prowadzonego przez instruktorów szkolenia praktycznego, a następnie przekazywanie wyników tych kontroli.

### Przykład

W **SP w Proszowicach** w trakcie kontroli NIK Naczelnik WRD KPP w Proszowicach zwrócił się do starostwa z prośbą o dokonanie wspólnych kontroli pojazdów nauki jazdy. W starostwie opracowano wzór „Protokołu kontroli instruktora prowadzącego zajęcia praktyczne”, do stosowania podczas kontroli prowadzonych wspólnie z funkcjonariuszami Policji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech starostwach (**w SP w Proszowicach, Brzezinach i Lubaniu**) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku określonego w art. 44 ust. 2 pkt 1 *ustawy o kierujących*, w myśl którego starosta kontroluje OSK wpisany do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców w innym powiecie, którego infrastruktura jest zlokalizowana na obszarze działania tego starosty.

Nierzetelne kontrole OSK wpisanych do rejestru przez innego starostę, których infrastruktura jest zlokalizowana na obszarze działania tego starosty

### Przykłady

W **SP w Proszowicach** zaakceptowano bez zastrzeżeń wszystkie protokoły z 21 kontroli przeprowadzonych przez Urząd Miasta Krakowa w OSK nadzorowanych przez starostę proszowickiego, które dysponowały infrastrukturą (plac manewrowy, sala wykładowa) na terenie Krakowa, pomimo że jej zakresem nie objęto działalności szkoleniowej przedsiębiorców.

Każdorazowo w odniesieniu do całego pkt IV wzoru protokołu kontroli „Kontrolą objęto działalność przedsiębiorcy w okresie...” (w protokołach Urzędu Miasta Krakowa oznaczonego jako pkt I) w protokołach wpisywano: *nie kontrolowano* (względnie: *nie dotyczy*). W taki sam sposób kontrolę przeprowadziło starostwo w OSK nadzorowanym przez Prezydenta Miasta Krakowa, dysponującym salą wykładową w Proszowicach.

W **SP w Lubaniu** tylko w jednym planie kontroli, tj. na 2019 r., uwzględniono, a następnie przeprowadzono kontrolę spełniania wymagań przez OSK wpisany do rejestru przez innego starostę. W pozostałych latach badanego okresu nie planowano i nie przeprowadzono kontroli tego OSK. Tym samym po roku 2019 starosta nie posiadał wiedzy odnośnie poziomu spełnienia przez ten OSK wymagań określonych w art. 28 *ustawy o kierujących*.

W **SP w Brzezinach** kontrola doraźna przeprowadzona w 2020 r. dot. OSK zarejestrowanego w powiecie łódzkim wschodnim, w zakresie użytkowanej przez przedsiębiorcę sali wykładowej, zlokalizowanej na terenie powiatu brzezińskiego, została przeprowadzona z naruszeniem art. 48 ust. 1 oraz art. 49 ust. 1 *ustawy Prawo Przedsiębiorców*. W zawiadomieniu oraz w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli doraźnej w sali wykładowej w sposób nieprawidłowy określono zakres przedmiotowy kontroli, wskazano bowiem, że kontrola obejmować będzie OSK zarejestrowany w powiecie brzezińskim, w sytuacji gdy kontrola dotyczyła OSK zarejestrowanego w powiecie łódzkim wschodnim, który jedynie użytkował salę wykładową, zlokalizowaną na terenie powiatu brzezińskiego. Ponadto w protokole kontroli doraźnej powołano niewłaściwą podstawę prawną jej przeprowadzenia (tj. art. 32 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 1 pkt 1 *ustawy o kierujących* zamiast art. 44 ust. 2 pkt 3 tej *ustawy*) oraz wskazano błędny numer OSK.

Przedstawiony sposób przeprowadzania kompleksowych kontroli OSK, tj. ograniczający się wyłącznie do infrastruktury, a pomijający kontrolę zasad i sposobu przeprowadzania zajęć teoretycznych i praktycznych, naruszał art. 44 ust. 2 *ustawy o kierujących*.

W ocenie NIK zakres przedmiotowy kontroli został określony w art. 44 ust. 4 ww. *ustawy* bez względu na lokalizację infrastruktury szkoleniowej. Kontrola przeprowadzana na podstawie art. 44 ust. 2 tej *ustawy* przedmiotowo jest tożsama z kontrolą przeprowadzaną na podstawie art. 44 ust. 1 *ustawy*. W przypadku istnienia infrastruktury na terenie innego powiatu niż powiat, w którym OSK jest zarejestrowany, kontroli podlegają nie tylko obiekty (plac manewrowe, sale wykładowe), ale również zajęcia szkoleniowe przeprowadzane na tych obiektach.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Nierzetelna weryfikacja prowadzenia szkoleń w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej

Pomimo że umiejętność podtrzymania funkcji życiowych ofiar wypadków drogowych przez innych uczestników ruchu drogowego do czasu przyjazdu specjalistycznych służb ratownictwa drogowego ma decydujący wpływ na uratowanie tych osób, stwierdzono że podczas kontroli OSK pracownicy skontrolowanych starostw ignorowali tę część szkolenia i nie przykładali należytej staranności sprawdzeniu realizacji przez OSK prawidłowego przygotowania kursantów do skutecznego i bezpiecznego dla ofiary wypadku udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej (zgodnie z art. 162 § 1 *k.k.*, za nieudzielenie pomocy grozi kara pozbawienia wolności do trzech lat).

#### Przykłady

W **SP w Brzezinach i Prudniku** w protokołach nie zamieszczano informacji określonych w pkt 7.1.1 wzoru protokołu potwierdzających zatrudnienie wykładowców posiadających kwalifikacje określone w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>112</sup>.

We wszystkich ośmiu skontrolowanych starostwach stwierdzono nierzetelnie dokumentowanie prowadzonego w OSK postępowania kontrolnego. Generalnie ograniczano się do zakreślenia w poszczególnych rubrykach protokołu kontroli słów *tak* lub *nie* bądź dokonywania wpisów *nie stwierdzono nieprawidłowości*.

#### Przykłady

W **SP w Lubaniu** we wszystkich czterech losowo wybranych protokołach z kontroli OSK nierzetelnie opisywano przeprowadzone czynności kontrolne. Analizowane protokoły zawierały wszystkie wymagane wpisy, nie mniej ograniczano się w nich do zakreślenia (zaznaczenia) w poszczególnych rubrykach formularza protokołu wyrazów (sformułowań) takich jak: *tak*, *nie*, *nie dotyczy*, bądź zgodnie z *ustawą o kierujących*. W aktach analizowanych kontroli na ogół brak było, poza protokołem, dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny, w szczególności:

- protokołów oględzin;
- ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów nie dokonywano poprzez przeprowadzenie oględzin;
- sprawdzenia prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzania egzaminu wewnętrznego;
- potwierdzenia kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy poza OSK, w tym w zakresie spełnienia wymagań odnośnie do czasu trwania jednej godziny lekcyjnej, minimalnej długości przejechanego odcinka w trakcie pojedynczych zajęć oraz doboru trasy w sposób zapewniający jazdę poza obszarem zabudowanym, w tym na drodze o dopuszczalnej prędkości powyżej 70 km/h.

W **SP w Śremie** we wszystkich analizowanych protokołach kontroli, w pkt IV, dotyczącym zasad i sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych, praktycznych oraz egzaminu wewnętrznego, w podrozdziale pn. *W trakcie kontroli sprawdzono* w punktach 1 b, c, d, e, f, g i h, odnotowano jedynie zapis o treści: *prawidłowość wpisów*, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji przebiegu zajęć teoretycznych i praktycznych.

W **SP w Prudniku** w protokołach wszystkich przeprowadzonych kontroli brak było zapisów, potwierdzających sprawdzenie sposobu prowadzenia zajęć

<sup>112</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1720, ze zm.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

praktycznych w zakresie wymaganym w Szczegółowym programie szkolenia praktycznego (...), stanowiącym załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*

W protokołach stwierdzono nieprawidłowości zarówno w zakresie ustaleń kontroli, jak i uchybień formalnych, w tym przypadki niewypełniania części pól w formularzach protokołów z kontroli. A ponadto błędne zapisy, co do stwierdzonych stanów, odnoszących się do m.in. powierzchni sal wykładowych, przypadki braku należytego weryfikowania treści umów najmu/dzierżawy oraz dokumentów poświadczających własność przedsiębiorców.

Ponadto we wszystkich skontrolowanych starostwach ustalono, że protokoły nie zawierały wszystkich wymaganych wpisów, a w aktach kontroli, poza protokołem, na ogół brak było dowodów potwierdzających ustalony stan faktyczny. W szczególności dotyczących sposobu ustalenia sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzenia egzaminu wewnętrznego. Sprawdzenia w ramach prowadzonych kontroli prawidłowości sposobu prowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych, w tym przeprowadzania egzaminu wewnętrznego oraz ustalenia stanu faktycznego obiektów lub pojazdów, powszechnie nie dokonywano poprzez przeprowadzenie oględzin<sup>113</sup>.

Brak wymaganych dowodów potwierdzających wpisy w protokołach

### Przykłady

W **SP w Śremie** podczas kontroli kompleksowych nie sporządzano protokołów oględzin, nie sporządzano dokumentacji fotograficznej oraz z wyjaśnień pobieranych od właściciela czy osoby go reprezentującej. Nie sporządzano zestawień i obliczeń z danych znajdujących się w kontrolowanym OSK.

W **SP w Proszowicach** utrwalony w 37 protokołach kontroli z lat 2018–2021 stan faktyczny nie znajdował udokumentowania w aktach poszczególnych postępowań – z wyłączeniem: składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o niekaralności oraz oświadczeń o nieprzeprowadzaniu zajęć teoretycznych i/lub praktycznych w okresie kontroli starostwa, a także dokumentacji fotograficznej zgromadzonej w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2021 r. W szczególności w żaden sposób nie zostały udokumentowane zapisy, stwierdzające prawidłowy sposób przeprowadzenia zajęć teoretycznych i praktycznych przez wykładowców i instruktorów – protokoły oględzin takich zajęć nie były sporządzane.

W **SP w Brzezinach** w czterech przypadkach spośród 16 analizowanych, do protokołów kontroli nie załączono żadnej dokumentacji, na podstawie której dokonano ustaleń zawartych w protokołach. Nie sporządzano protokołów oględzin, co wynikało, jak wyjaśniono, z braku doświadczenia. Dopiero od 2019 r. pobierano kopie: książki osób szkolonych oraz w stosunku do wybranej losowo osoby kartę przeprowadzonych zajęć i kopię wyniku wewnętrznego egzaminu teoretycznego (protokołu egzaminacyjnego) i arkusz wewnętrznego egzaminu praktycznego.

W **SP w Proszowicach** w 30 protokołach kontroli OSK z lat 2018–2021 spośród 37 ogółem (81,1%) dokonano nierzetelnych zapisów o sprawdzeniu

<sup>113</sup> Jeżeli konieczne jest ustalenie stanu faktycznego obiektów lub pojazdów albo przebiegu określonych czynności, osoba kontrolująca przeprowadza oględziny – § 9 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*. Natomiast zgodnie z § 5 osoba kontrolująca dokonuje ustaleń stanu faktycznego w szczególności na podstawie wyników oględzin, zgromadzonej dokumentacji, w tym fotograficznej lub audiowizualnej, zeznań świadków, pisemnych wyjaśnień i oświadczeń.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i potwierdzeniu prawidłowości przeprowadzenia zajęć (w sekcji IV, w części *W trakcie kontroli sprawdzono*), z tego:

- w 27 protokołach stwierdzono prawidłowe prowadzenie zajęć teoretycznych i praktycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami (pkt 1.d.), podczas gdy:
  - w 12 z nich odnotowano, że w trakcie kontroli nie odbyły się zarówno zajęcia teoretyczne, jak i praktyczne (pkt 1.g. i 1.h.), co udokumentowano stosownymi oświadczeniami przedsiębiorców,
  - w 15 z nich odnotowano, że w trakcie kontroli nie odbyły się zajęcia teoretyczne (pkt 1.g.), co udokumentowano stosownymi oświadczeniami przedsiębiorców;
- w trzech protokołach stwierdzono prawidłowe prowadzenie zajęć praktycznych zgodnie z obowiązującymi przepisami, podczas gdy w dwóch z nich odnotowano, że w trakcie kontroli nie odbyły się zajęcia praktyczne, a w jednym – że odstąpiono od kontroli zajęć praktycznych z uwagi na obostrzenia związane z COVID-19 (pkt 1.h.).

W ocenie NIK jedną z głównych przyczyn nierzetelnego przeprowadzania i dokumentowania kontroli był brak opracowanej i wdrożonej metodyki kontroli OSK oraz fakt, że kontrole przeprowadzane były w godzinach pracy starostw, a wykłady w zdecydowanej większości odbywały się popołudniami lub w dni wolne od pracy. Innymi przyczynami były brak nadzoru nad pracownikami realizującymi kontrole, ograniczenia kadrowe oraz duży zakres obowiązków przypisanych kontrolującym.

O nieskutecznie sprawowanym przez starostów nadzorze nad działalnością OSK świadczą przyczyny przerwania egzaminu w ruchu drogowym.

Analiza pozyskanych z PWPW danych wykazała, że na 540,4 tys. egzaminów praktycznych w ruchu drogowym<sup>114</sup>, egzamin przerwano w ok. 238,0 tys. przypadków, z czego aż 198,1 tys. (83,3%) zakończono wynikiem negatywnym ze względu na zachowane osoby egzaminowanej zagrażające bezpośrednio zdrowiu i życiu uczestników ruchu<sup>115</sup>.

Szczegółowa analiza przyczyn przerwania egzaminu (198 192 przypadków) wykazała, że do najczęstszych przyczyn należało:

- nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu 69 617 przypadków (35,1%),
- spowodowanie kolizji lub wypadku drogowego lub zachowanie osoby egzaminowanej mogące skutkować kolizją lub wypadkiem drogowym 36 780 przypadków (18,6%),
- niezastosowanie się do znaków<sup>116</sup> 23 890 przypadków (12,1%),

<sup>114</sup> Egzaminy przeprowadzone w latach 2016–2021 w 18 wybranych ośrodkach i ich jednostkach terenowych z województw mazowieckiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, na kat. B prawa jazdy, I podejście do egzaminu.

<sup>115</sup> Zgodnie z § 16 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* egzaminator przerywa część praktyczną egzaminu państwowego przed wykonaniem wszystkich określonych zakresem egzaminu zadań (bez możliwości powtórzenia manewru), gdy m.in. zachowanie osoby zdającej zagraża bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego. Wykaz takich zachowań (18 pozycji) jest określony w tabeli nr 2 załącznika nr 1 do *ww. rozporządzenia*.

<sup>116</sup> 9 Niezastosowanie się do znaków: 9.1 – „stop”, 9.2 – „zakaz wjazdu...”, 9.3 (9.4) – „zakaz skręcania w lewo (w prawo)”, 9.5 – „nakaz jazdy...”, 9.6 – „wskazujących dozwolone kierunki jazdy w pasa ruchu”, 9.7 – „linia podwójna ciągła”, 9.8 – „zakaz ruchu”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- niezastosowanie się do sygnałów<sup>117</sup> 20 336 przypadków (10,3%),
- nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na oznakowanym przejściu 7092 przypadków (3,6%),
- spowodowanie znacznego utrudnienia ruchu drogowego z powodu utraty panowania nad pojazdem 2734 przypadków (1,4%).

Ponadto stwierdzono, że 32 993 przypadków (16,7%) zostało sklasyfikowanych w systemie bez podania konkretnej przyczyny przerwania egzaminu, określonej w ww. tabeli. Wskazano jedynie, że *zachowanie osoby egzaminowanej naruszało przepisy ruchu drogowego w sposób określony w tabeli nr 1 załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

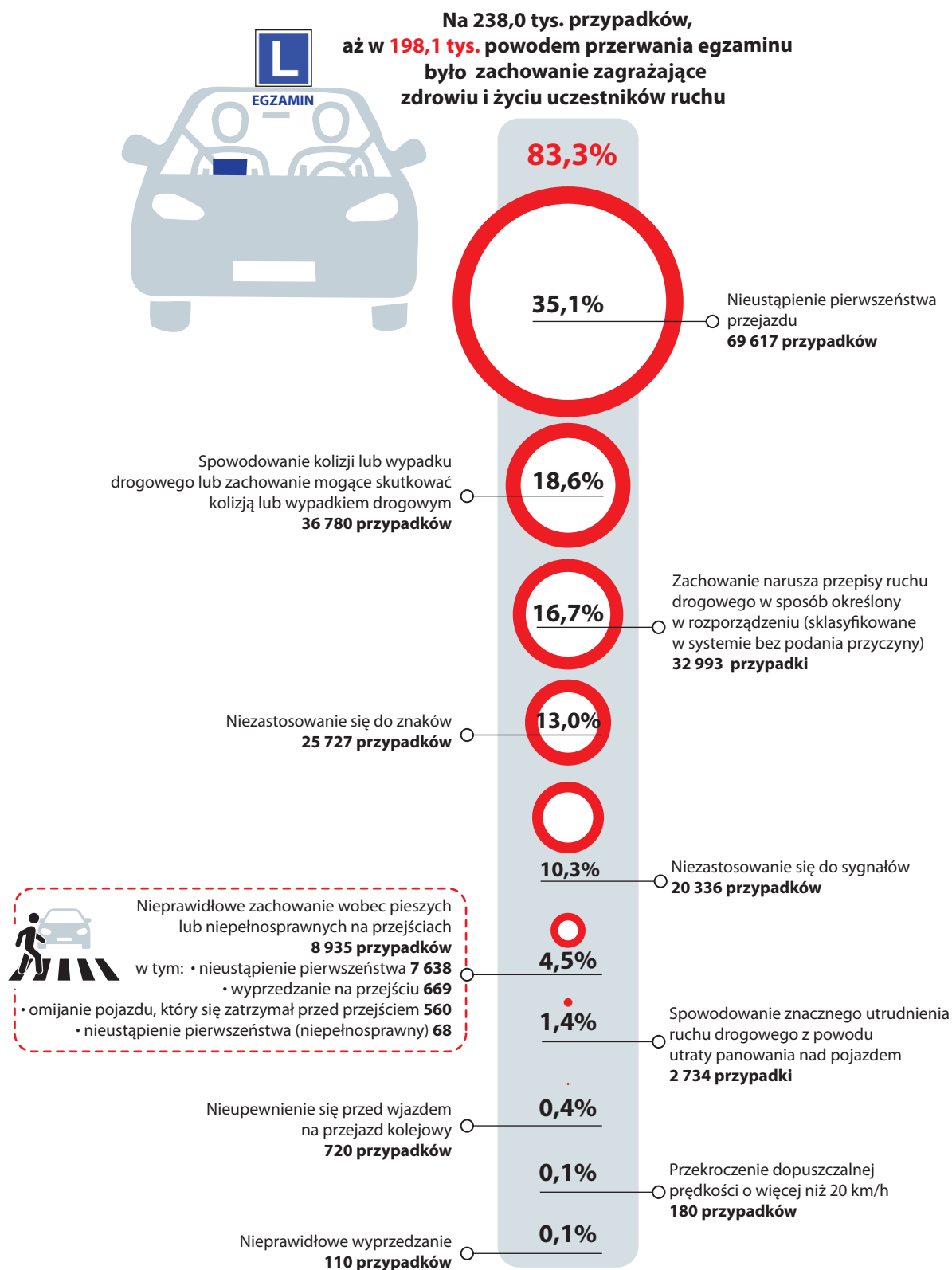
Należy podkreślić, że taki sposób wprowadzania przez egzaminatorów danych o przyczynach przerwania egzaminu, tj. bez wskazania konkretnej przyczyny określonej w ww. tabeli nr 1 uniemożliwił wykorzystanie gromadzonych danych do prowadzenia analiz i wyciągania stosownych wniosków dotyczących oceny procesu szkolenia w OSK.

<sup>117</sup> 8 – Niezastosowanie się do sygnałów: 8.1 – sygnałów świetlnych, 8.2 – sygnałów i poleceń podawanych przez osoby uprawnione do kierowania ruchem drogowym, 8.3 – sygnałów i poleceń podawanych przez osoby uprawnione do kontroli ruchu drogowego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Przyczyny przerwania egzaminu ze względu na zachowanie osoby zdającej zagrażające bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez PWPW (dla wybranych 18 WORD).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na brak rzetelnego prowadzenia szkoleń wskazuje zdaniem NIK również to, że osoby które uzyskały wynik negatywny egzaminu państwowego, uzyskiwały wcześniej pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego.

NIK zauważa, że do 2016 r. po przeprowadzeniu egzaminu wewnętrznego zakończonego wynikiem pozytywnym OSK wydawał zaświadczenie, które przed podpisem instruktora zawierało następujący tekst: *poświadczam posiadanie przez osobę szkoloną wiedzy i umiejętności ujętych w charakterystyce absolwenta kursu oraz uznania jej za przygotowaną do przystąpienia do egzaminu państwowego*<sup>118</sup>.

Po 2016 r. potwierdzano jedynie, że kandydat ukończył minimalną liczbę godzin zajęć. Przyczyną tego stanu był brak kontroli prawidłowości przeprowadzania egzaminów wewnętrznych, w szczególności kontroli tych OSK, w których zdawalność egzaminów wewnętrznych była stuprocentowa, a zdawalność egzaminów państwowych na prawo jazdy – niska.

Na nierzetelne sprawowanie nadzoru w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania z wymaganiami określonymi w przepisach *ustawy o kierujących* wskazują również ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w dwóch starostwach.

Przeprowadzenie jednego dnia nawet czterech lub pięciu kontroli kompleksowych różnych OSK

### Przykłady

W **SP w Śremie** z dokumentacji przebiegu kontroli OSK wynikało, że pracownik Starostwa jednego dnia przeprowadził cztery, a innego pięć kontroli kompleksowych. Wskazano w protokole kontroli, tj. dokumencie docelowo mającym odzwierciedlać przebieg wszystkich czynności kontrolnych, jako okresu przeprowadzenia kontroli tylko jeden dzień. Ponadto, cztery z pięciu protokołów kontroli OSK zostały podpisane przez kontrolowanych w tym samym dniu, który wskazano jako okres przeprowadzenia kontroli.

W **SP w Strzelcach Opolskich** kontrola dwóch OSK odbyła się tego samego dnia, co w ocenie NIK uniemożliwiało rzetelną weryfikację obszernej dokumentacji.

W innym starostwie (w **SP w Brzezinach**) starosta, pomimo nierzetelnej realizacji przez kierowników OSK obowiązków informacyjnych, określonych w art. 27 ust. 1 pkt 1 *ustawy o kierujących*, nie podejmowała w stosunku do kierowników OSK żadnych czynności w celu zapewnienia złożenia tych sprawozdań na aktualnych drukach, a także nie wzywała kierowników do uzupełnienia brakujących informacji w sprawozdaniach lub o ich doprecyzowanie.

Brak działań w związku z nierzetelną realizacją obowiązków informacyjnych OSK

Ustalono, iż część OSK stosowała stare druki wynikające z rozporządzenia w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców, które utraciło moc 1 stycznia 2017 r. Przekazywane przez kierowników OSK były niespójne i nieujednolicone, co nie pozwalało jednoznacznie ocenić czy jest to informacja dotycząca zajęć teoretycznych, praktycznych czy dodatkowych. Część OSK w polu dotyczącym daty i godziny rozpoczęcia kursu wpisywała informację *posiada prawo jazdy* albo *zdany egzamin teoretyczny*. Wystąpiły również przypadki, w których przekazywane dokumenty nie zawierały wszystkich danych, m.in. dotyczących godziny rozpoczęcia poszczególnych zajęć.

<sup>118</sup> Karta przeprowadzonych zajęć – zał. nr 3 (str. 2) do rozporządzenia w sprawie szkolenia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowości w zakresie przekazywania ocen i zaleceń pokontrolnych oraz monitorowania ich wykonania

W pięciu z ośmiu starostw (w **SP w Żnieniu, Proszowicach, Brzezinach, Prudniku i Śremie**) stwierdzono nieprawidłową realizację obowiązków określonego w § 12 pkt 1, 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*, dotyczącego przekazania skontrolowanym przedsiębiorcom zaleceń pokontrolnych wraz z syntetyczną oceną oraz monitorowania ich wykonania.

### Przykłady

W **SP w Proszowicach** w wyniku wszystkich 37 kontroli OSK do skontrolowanych przedsiębiorców wysłano wystąpienia pokontrolne, przy czym żadne z nich nie zawierało syntetycznej oceny, a także pouczenia o obowiązku przekazania staroście informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania, co było niezgodne z § 12 ust. 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*.

Wbrew złożonym wyjaśnieniom w żadnym z wystąpień pokontrolnych nie zawarto syntetycznej oceny ich działalności. Nie były bowiem taką oceną, lecz opisem stanu faktycznego, zapisy w wystąpieniach następujące bezpośrednio po formule: „Ocena działalności (...): w wyniku kontroli kompleksowej, na okoliczność której sporządzono protokół nr ... z dnia ... o treści nie stwierdzono nieprawidłowości, względnie stwierdzono nieprawidłowości wraz z ich wyliczeniem.

W **SP w Śremie** po przeprowadzeniu kontroli kompleksowej, pomimo opisanego w protokole stwierdzonych nieprawidłowości, wbrew obowiązkowi określonymu w § 12 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*, wystąpienia nie przekazano. Ponadto w przesłanych wystąpieniach pokontrolnych wskazano siedmiodniowy termin dla przekazania informacji o wykonaniu zaleceń, pomimo, że zgodnie z § 12 ust. 3 *ww. rozporządzenia*, termin ten określono na 30 dni.

W **SP w Brzezinach** w żadnym z dziewięciu badanych przypadków, w których sformułowano zalecenia pokontrolne, a starost, – pomimo nieprzedstawienia przez przedsiębiorców informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych – wbrew obowiązkowi określonymu § 12 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli OSK*, nie wzywała tych przedsiębiorców do przekazania informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Ponadto w czterech przypadkach spośród siedmiu analizowanych kontroli doraźnych, protokół z przeprowadzonej kontroli OSK przekazano z opóźnieniami od 7 do 32 dni w stosunku do terminu określonego w art. 44 ust. 7 *ustawy o kierujących*.

W jednym ze starostw (w **SP w Prudniku**) wystawiona ocena nie odpowiadała ustaleniom kontroli.

### Przykład

W **SP w Prudniku** wystawiono przedsiębiorcy ocenę dobrą, podczas gdy w toku kontroli stwierdzono:

- zaniechanie wpisywania do książki ewidencji osób szkolonych danych o rozpoczynanych szkoleniach, co uniemożliwiło kontrolującemu ustalenie liczby osób odbywających szkolenie;
- rozbieżności pomiędzy zapisami w książce ewidencji osób szkolonych, a kartami przeprowadzonych zajęć w zakresie dat rozpoczęcia i zakończenia szkolenia;
- jednoczesne prowadzenie zajęć dla kilku osób;
- zaniechanie przekazania informacji o czasie i miejscu prowadzenia zajęć.

W ocenie NIK przyczyną tego stanu był brak w starostwach wewnętrznych procedur dotyczącej zasad oceniania kontrolowanych OSK.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto nieprzekazywanie zaleceń pokontrolnych oraz brak monitorowania ich wykonania, w ocenie NIK pozbawiał organy nadzorujące możliwości wydawania decyzji administracyjnych o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia OSK oraz skreślenia tych przedsiębiorców z rejestru w przypadkach nieusunięcia w wyznaczonym terminie stwierdzonych podczas kontroli naruszeń warunków wykonywania działalności objętej wpisem (art. 45 ust. 1 pkt 2 *ustawy o kierujących*).

We wszystkich starostwach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku określonego w art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b *ustawy o kierujących* dotyczącego sporządzania analiz, przetwarzania oraz podawania do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej, w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK oraz liczbie uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK. Analiz statystycznych na ogół nie publikowano, a jeżeli je publikowano, wówczas były one nierzetelne bądź nie realizowano obowiązku ich aktualizacji w okresach kwartalnych.

W dwóch z ośmiu starostw (**SP w Brzezinach oraz w Lubaniu**) nie realizowano obowiązku w zakresie sporządzania analiz statystycznych w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK.

Nieprawidłowości dot. sporządzania, przetwarzania i publikowania analiz zdawalności i uwzględnionych skarg

Brak analiz statystycznych średniej zdawalności w danym OSK

### Przykład

W **SP w Lubaniu** sporządzano wyłącznie zestawienia podsumowujące uzyskane z WORD dane. Nie badano, czy dostępne wyniki średniej zdawalności osób szkolonych w danym OSK wymagały poprawy skuteczności nadzoru nad prowadzeniem szkolenia. Nie sporządzano analiz kwartalnych i półrocznych w rozbiciu na poszczególne OSK i w odniesieniu do wszystkich instruktorów zatrudnionych w tych OSK. Przyczyną powyższego było nieprzypisanie (w udokumentowanej formie) żadnemu z dwóch pracowników Wydziału Komunikacji i Drogownictwa przedmiotowego zadania.

W ocenie NIK sporządzanie udokumentowanych analiz pozwoliłoby na wyznaczenie kierunków i charakteru zmian do poprawy jakości szkolenia kandydatów na kierowców i tym samym poprawiłoby skuteczność nadzoru nad prowadzeniem szkoleń w OSK.

W kolejnych dwóch starostwach publikacja analiz była nierzetelna.

### Przykłady

W **SP w Proszowicach** publikowane dane o zdawalności nie zawierały nazwy OSK oraz liczby osób, które przystąpiły do egzaminu (teoretycznego i praktycznego), wyników egzaminu, a także liczby osób, które nie przystąpiły do egzaminu (pomimo ich zarejestrowania w systemie informatycznym). Oprócz danych dotyczących zdawalności w OSK funkcjonujących, w publikowanych analizach uwzględniano wyniki osób szkolonych w ośrodkach, które zaprzestały działalności, np. w analizie statystycznej za rok 2020 uwzględniono wyniki w pięciu OSK wykreślonych z rejestru przedsiębiorców w latach 2010–2016, a także w jednym, który został wykreślony z tego rejestru już w roku 2005. Przekazywane przez dyrektorów WORD zestawienia – w odniesieniu do ujętych w rejestrze starosty OSK – uwzględniały: nazwę i numer OSK, dane bezwzględne (liczba zdających) i względne (udziały procentowe) odrębnie dla każdej kategorii prawa jazdy, z podziałem na egzaminy teoretyczne oraz praktyczne, w tym także dane o osobach, które nie przystąpiły do egzaminu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **SP w Żninie** statystyki zdawalności za lata 2018–2020 zostały opublikowane w BIP w jednym dniu tj. 8 stycznia 2021 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, tj. 26 stycznia 2022 r. nie opublikowano statystyk zdawalności za I kwartał 2021 r. Starosta nie podawał także do publicznej wiadomości liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK.

Stosownie przepisu § 37 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* dyrektor ośrodka egzaminowania w okresach kwartalnych przekazuje starostom informację o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów. Ponadto należy uznać, że analizy statystyczne pozbawione nazw poszczególnych OSK, uwzględniające OSK wykreślone z rejestru, a także ograniczające się wyłącznie do procentowych wskaźników zdawalności, jakkolwiek spełniające formalny wymóg z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a *ustawy o kierujących*, w ocenie NIK świadczą o nierzetelnej realizacji tego obowiązku.

NIK zauważa, że w szczególności istotna jest skala, w jakiej prowadzona jest działalność poszczególnych OSK – informacja o zdawalności egzaminu praktycznego w dwóch OSK na tym samym poziomie 25,0% nabiera bowiem innego znaczenia, jeżeli zostanie uzupełniona informacją o liczbie zdających, tj. np. ośmiu z jednego ośrodka i 153 z drugiego.

W żadnym ze skontrolowanych starostw nie podawano do publicznej wiadomości informacji o braku skarg na dany OSK.

Niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o braku skarg na dany OSK

### Przykład

W **SP w Śremie** pracownicy starostwa nie podawali do publicznej wiadomości wyników analizy statystycznej, w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek. Według wyjaśnień starosty nie miał on takiego obowiązku, gdyż w kontrolowanym okresie skarg nie odnotowano, a co za tym idzie nie było skarg uwzględnionych.

W ocenie NIK, brak publicznej informacji w zakresie liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK może być interpretowany dwojako, tj. jak brak takich skarg albo jako brak realizacji obowiązku informacyjnego w tym zakresie. Rzetelna realizacja tego wymogu, niebudząca wątpliwości interpretacyjnych, wymaga publikowania stosownej informacji również w przypadku braku uwzględnionych skarg złożonych na OSK.

Ponadto do zakresu czynności nadzorczych starosty należy sporządzenie, przetwarzanie oraz podawanie do publicznej wiadomości analizy statystycznej w zakresie: średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek. Powyższe czynności zaliczają się do systemów informacyjnych administracji publicznej, czyli systemów zbierania, gromadzenia i przetwarzania informacji przez m.in. jednostki samorządu terytorialnego, prowadzonych na podstawie przepisów kompetencyjnych lub innych aktów prawnych związanych bezpośrednio z wykonywaniem przez nie zadań statutowych (art. 2 pkt 13 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej)<sup>119</sup>. Dlatego nawet w przypadku braku skarg powinno się podać informację w tym zakresie.

<sup>119</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 459, ze zm.

Do nadzoru nad szkoleniem prowadzonym przez OSK nie wykorzystywano analiz zdawalności osób szkolonych w tych ośrodkach. W żadnym ze skontrolowanych starostw, pomimo że dysponowały informacjami o poziomie zdawalności osób szkolonych przez poszczególnych instruktorów, przekazywanymi cyklicznie przez ośrodki egzaminowania, nie przeprowadzono dodatkowych kontroli w celu ustalenia przyczyn niskiej zdawalności osób szkolonych przez wybranych instruktorów. Obowiązek przeprowadzania kontroli OSK w przypadku, gdy wyniki obowiązkowych analiz statystycznych zdawalności osób szkolonych w danym OSK<sup>120</sup> wskazują na nieprawidłowy przebieg szkolenia wynika z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a *ustawy o kierujących*.

Brak dodatkowych kontroli OSK w związku ze znacznymi różnicami w zdawalności

Nie podejmowano także prób wyjaśnienia przyczyn spadków zdawalności jak również znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych dla osób szkolonych przez poszczególne OSK.

### Przykłady

W **SP w Lubaniu** pomimo niskiej zdawalności osób szkolonych przez OSK, nie podejmowano działań o przeprowadzenie dodatkowych, poza planowymi, kontroli doraźnych OSK, dla ustalenia przyczyn takiego stanu. W ocenie NIK w sytuacji, gdy wskaźnik zdawalności osób przeszkolonych przez OSK mieścił się w przedziale od 35,5% w 2020 r. do 43,8% w 2018 r., starosta winien przeprowadzić w OSK kontrole doraźne zmierzające do wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy.

W **SP w Brzezinach** pomimo spadku zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych osób szkolonych na terenie powiatu (z 32,5% w 2019 r. do 23,4% w I półroczu 2021 r.), nie poddawano szczególnej analizie danych statystycznych dotyczących zdawalności osób szkolonych przez poszczególnych instruktorów w celu sprawdzenia czy spadek ten związany jest z nieprawidłowym przebiegiem szkolenia. Nie wykorzystywano wyników analiz w zakresie wskaźników zdawalności poszczególnych OSK oraz – poza corocznymi kontrolami – nie podejmowano innych działań nadzorczych w odniesieniu do ośrodków o najniższych wskaźnikach zdawalności.

NIK zauważa, że zmiany w zakresie statystyk zdawalności powinny być objęte nadzorem starosty, celem weryfikacji, czy nie wynikają m.in. ze spadku jakości szkoleń prowadzonych przez instruktorów w nadzorowanych OSK.

Jeżeli analiza statystyczna zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku, sporządzona na podstawie danych uzyskanych z WORD w zakresie informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym ośrodku, może wskazywać na nieprawidłowy przebieg szkolenia, to zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a *ustawy o kierujących* starosta kontroluje dany OSK. W związku z powyższym przepisem, wystąpienie znacznych rozbieżności wskaźników zdawalności egzaminów teoretycznych i praktycznych osób szkolonych w danych OSK oraz niska

<sup>120</sup> Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 6 lit. a i b *ustawy o kierujących*, starosta sprawując nadzór nad zgodnością prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami sporządza analizę statystyczną w zakresie średniej zdawalności osób szkolonych w danym ośrodku oraz liczby uwzględnionych skarg złożonych na dany ośrodek, a także przetwarza oraz podaje do publicznej wiadomości wyniki tej analizy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zdawalność osób szkolonych przez wskazanych instruktorów powinna być podstawą do przeprowadzenia pozaplanowych kontroli, w ramach realizacji czynności nadzorczych, o których mowa w art. 43 ww. ustawy.

Stwierdzone nieprawidłowości wynikały ze znacznego obciążenia pracą pracowników przeprowadzających kontrole, jak też braku objęcia tych osób specjalistycznym szkoleniem w zakresie wykonywanego nadzoru nad OSK. W badanym okresie wystąpiła duża liczba zmian przepisów dotyczących szkolenia kandydatów na kierowców, stąd dla prawidłowej oceny wykonywania zadań przez OSK, niezbędne są odpowiednie szkolenia. Powyższe jest o tyle istotne, że pracownicy starostw nie posiadali ukończonego kursu dla instruktorów/wykładowców, uprawnień instruktora/wykładowcy lub praktyki w zawodzie instruktora/wykładowcy/egzaminatora.

NIK zauważa, że przepisy nie regulują minimalnych wymagań wobec osób upoważnianych do przeprowadzania kontroli OSK, wymagania te mogą jednak regulować dokumenty wewnętrzne urzędu. Brak specjalistycznej wiedzy kontrolujących, w szczególności gdy powszechnie nie podejmowano współpracy w zakresie pomocy merytorycznej z WORD i Policją może być jedną z przyczyn, ze względu na nierzetelnie sprawowany nadzór, niskiej jakości szkoleń.

Tylko w jednym starostwie i tylko jeden pracownik ukończył kurs i posiadał uprawnienia instruktora

Ustalono, że na 23 zatrudnione w skontrolowanych ośmiu starostwach osoby upoważnione do kontroli OSK, tylko jedna (**w SP w Prudniku**) posiadała ukończony kurs dla instruktorów nauki jazdy oraz uprawnienia instruktora nauki jazdy. NIK zauważa, że podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Infrastruktury Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło propozycję wprowadzenie wyższych wymagań dla osób sprawujących nadzór w imieniu starosty nad OSK<sup>121</sup>.

Nienawiązanie współpracy z WORD w zakresie pomocy merytorycznej

Pomimo że skontrolowane starostwa nie były odpowiednio przygotowane i nie radziły sprawowały prawidłowego i skutecznego nadzoru nad OSK, nie skorzystały z przewidzianej w art. 43 ust. 3 *ustawy o kierujących* możliwości podjęcia współpracy w zakresie pomocy merytorycznej, na podstawie porozumienia z dyrektorami WORD. Działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK.

Kontrola zarządcza – niezapewnienie właściwego nadzoru nad realizacją zadań jednostki

W ocenie NIK, we wszystkich skontrolowanych starostwach wbrew obowiązki określonej w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 *ustawy o finansach publicznych*<sup>122</sup>, nie zapewniono właściwego nadzoru nad realizacją zadań jednostki w zakresie prawidłowej organizacji sprawowania nadzoru nad OSK oraz organizacji systemu zarządzania jednostką. Kontrolą zarządczą nie objęto bowiem procesu organizacji pracy w jednostce w zakresie właściwego wyposażenia pracowników w wiedzę i umiejętności, pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać ww. powierzone zadania.

<sup>121</sup> Uprawnienia instruktora lub egzaminatora i co najmniej pięcioletnie doświadczenia w wykonywaniu pracy na stanowisku instruktora lub egzaminatora (posiedzenie Sejmowej Komisji Infrastruktury w dniu 28 kwietnia 2021 r. w podczas którego Minister Infrastruktury przedstawił informację na temat pożądaných zmian w systemie szkolenia kierowców i kandydatów na kierowców w celu podniesienia poziomu przygotowania tych osób do egzaminów na prawo jazdy i udziału w ruchu drogowym).

<sup>122</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

Obowiązek zapewnienia prawidłowej organizacji realizowanych zadań wynika ze standardów A2 i A3 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Na przykład standard nr 3 *Nadzór* wprost wskazuje, że *zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny*. Wskutek niewystarczającej liczby szkoleń, ww. pracownicy nie zostali przygotowani w wystarczającym stopniu do sprawowania nadzoru nad OSK, co skutkowało niewłaściwym wykonaniem powierzonych im zadań.

### Przykład

W **SP w Prudniku** w zakresach obowiązków pracowników wydziału, realizujących kontrole OSK, w tym pracownicy Urzędu, która w okresie objętym kontrolą brała udział we wszystkich kontrolach OSK, nie uwzględniono obowiązku przeprowadzania kontroli OSK ani żadnego innego rodzaju nadzoru/kontroli nad OSK. Ponadto w arkuszach identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku wydziału, z całego okresu objętego kontrolą, jako pierwsze wskazane ryzyko o średnim wpływie na sposób realizacji zadań wydziału, zidentyfikowano nieprecyzyjnie określone obowiązki oraz brak formalnie powierzonych obowiązków. Jako sposób postępowania ze zidentyfikowanym ryzykiem w ww. arkuszach wskazano dokładne określenie zadań i odpowiedzialności pracowników.

W dniu 5 grudnia 2020 r. – zgodnie z wcześniejszym komunikatem Ministra Cyfryzacji, miały zostać wdrożone rozwiązania techniczne umożliwiające weryfikację w CEK danych o kierującym, a także umożliwiające wprowadzanie informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy oraz o jego zwrocie. Stwierdzono jednak, że wprowadzone zmiany nie umożliwiają bezpośredniej współpracy z administratorem CEK i nie pozwalają na szybkie – w drodze teletransmisji – pozyskiwanie niezbędnych informacji z CEK o kierującym. Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono w pełni funkcjonalności CEK, co ma bezpośrednie przełożenie na sprawność i efektywność działań starostów<sup>123</sup>.

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

Nadal po 5 grudnia 2020 r. brak bezpośredniego dostępu do CEK

### 5.3. Spełnianie przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego wymagań do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców

Dyrektorzy skontrolowanych ośrodków egzaminowania podejmowali działania celem zapewnienia prawidłowego przygotowania kadrowego, organizacyjnego i technicznego ośrodków do przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy, przy czym część zadań realizowana była nierzetelnie oraz z naruszeniem przepisów prawa.

<sup>123</sup> Szerzej opisano w rozdziale 5.1 *Działania ministra właściwego do spraw transportu (...)*, nagłówek boczny: *Wielokrotnie przesuwany termin wdrożenia zmian w CEPiK*.



### 5.3.1. Spełnianie wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego

W pięciu z sześciu ośrodków, aczkolwiek w różnym zakresie, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego.

Na placach manewrowych nie wyznaczono wszystkich stanowisk do przeprowadzania egzaminów

W **ośrodku egzaminowania w Łodzi i Sieradzu** Dyrektorzy tych ośrodków nie zapewnili placów manewrowych spełniających wymagania określone w *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

#### Przykłady

W **WORD w Łodzi** nie wyznaczono do przeprowadzenia egzaminu na kategorii C+E (ciągnik siodłowy z naczepą) stanowisk do wykonywania zadań: jazda pasem ruchu po łuku do przodu i do tyłu, parkowanie skośne i prostopadłe.

W **WORD w Sieradzu** nie ukończono wyodrębnienia stanowiska dla ww. kategorii służącego do wykonania zadania jazda pasem ruchu po łuku do przodu i do tyłu.

Wymiary stanowisk nie były zgodne z przepisami

W **ośrodku w Tarnobrzegu** wymiary trzech stanowisk egzaminacyjnych do przeprowadzania egzaminów w zakresie kategorii B i B1 prawa jazdy nie były zgodne z określonymi w tabeli nr 10 załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Odstępstwa dotyczyły zadań: *Ruszanie z miejsca oraz jazda pasem ruchu do przodu i do tyłu*. W przypadku pierwszego stanowiska istotne różnice stwierdzono w pięciu spośród 10 wymiarów (różnice: 3 cm, 6 cm, 8 cm, 10 cm, 15 cm). Drugiego – w trzech spośród 10 wymiarów (różnice: 3 cm, 5 cm, 8 cm). Trzeciego – w jednym spośród 10 wymiarów (różnica 10 cm).

W ocenie NIK niezapewnienie prawidłowych, zgodnych z określonymi w ww. *rozporządzeniu* wymiarami mogło mieć wpływ na wynik egzaminu. Wskutek niezapewnienia prawidłowego wyznaczenia stanowisk mogło dochodzić do sytuacji, podczas której osoba egzaminowana uzyskała wynik negatywny z tej części egzaminu, pomimo prawidłowego wykonania manewrów.

Brak uniemożliwienia ruchu na placu manewrowym pojazdów innych niż egzaminacyjne

Place manewrowe w **WORD w Łodzi oraz w ośrodku w Miliczu** (jednostka terenowa DORD we Wrocławiu) nie były, w godzinach przeprowadzania egzaminów państwowych, wyraźnie odgródzone od pozostałej części ośrodka i wyłączone z ruchu dla pojazdów innych niż egzaminacyjne. Tym samym nie spełniały wymagania określonego w § 5 pkt 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

NIK zauważa, że celem tego przepisu było zapewnienie, aby podczas przeprowadzanego egzaminu na prawo jazdy na placu manewrowym nie przybywały osoby trzecie i nie poruszały się po placu egzaminacyjnym pojazdy nieupoważnione. Podyktowane to jest nie tylko względami bezpieczeństwa; rozwiązanie to ma też na celu zapewnienie właściwych warunków do zdania egzaminu praktycznego. Zarówno lokalizacja parkingu, jak i jego



usytuowanie, stwarza bowiem ryzyko zakłócenia przebiegu egzaminu praktycznego.

### Przykłady

W **WORD W Łodzi** z uwagi na lokalizację miejsca odbioru odpadów, przez plac egzaminacyjny w godzinach wykonywania egzaminów państwowych przejeżdżać mógł pojazd specjalny przeznaczony do wywozu odpadów. Podczas kontroli NIK stwierdzono dwa takie przypadki. Ponadto w godzinach przeprowadzania egzaminów państwowych, z uwagi na lokalizację parkingu dla samochodów prywatnych, przez manewrowy mogły przejeżdżać samochody prywatne. Stwierdzono, że w czasie sprawdzania umiejętności praktycznych, w obrębie placu manewrowego, były zaparkowane trzy pojazdy inne niż pojazdy egzaminacyjne i pojazdy wykorzystywane przez ośrodek egzaminowania do prowadzenia szkoleń.

Zgodnie z ww. przepisem *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* w godzinach przeprowadzania egzaminów państwowych, plac przeznaczony do sprawdzania umiejętności wykonywania zadań wchodzących w skład części praktycznej egzaminu państwowego powinien być wyłączony z ruchu dla pojazdów innych niż pojazdy egzaminacyjne i pojazdów wykorzystywanych przez ośrodek egzaminowania do prowadzenia szkoleń, o których mowa w tym przepisie.

W **ośrodku w Miliczu** część terenu odgradzonego od pozostałej części ośrodka egzaminowania, na którym znajduje się plac manewrowy, była wykorzystywana jako parking. Ustalono, że na ogrodzony plac prowadzi jeden wjazd ograniczony szlabanem, a za szlabanem usytuowano znak informujący o parkingu. W dniu oględzin w strefie tego placu parkowały nieegzaminacyjne samochody osobowe, a ich właściciele mają możliwość wyjazdu z parkingu w każdym czasie, w tym również w przypadku nagłego zdarzenia losowego.

Pomimo że Sejmik Województwa Dolnośląskiego<sup>124</sup> utworzył w 2020 r. wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, nadając mu określoną nazwę, to tablice informacyjne **ośrodków egzaminowania we Wrocławiu** oraz **jego jednostek terenowych w Miliczu i Oławie** nie zostały zaktualizowane.

Niezaktualizowanie tablic informacyjnych ośrodka

W **ośrodku egzaminowania w Miliczu** nie zadbano o należyte utrzymanie oznakowania informacyjnego na placu manewrowym. W trakcie oględzin tego ośrodka egzaminowania stwierdzono zgięty w połowie znak drogowy zakazu ruchu z napisem informacyjnym *Wjazd tylko dla upoważnionych*, zlokalizowany w pobliżu szlabanu przy wjeździe na ogrodzony teren, na którym znajduje się plac manewrowy. Tym samym informacja o ograniczeniu wjazdu pojazdów na teren placu manewrowego nie była widoczna. Na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>125</sup> m.in. utrzymanie dróg wewnętrznych należy do zarządcy terenu, na którym jest zlokalizowana droga, a w przypadku jego braku – do właściciela tego terenu.

Nienależyte utrzymanie oznakowania

<sup>124</sup> Uchwała nr XXI/503/20 Sejmiku Województwa dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przekształcenia ośrodków ruchu drogowego poprzez przejęcie Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Jeleniej Górze, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Legnicy, Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Wałbrzychu przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu i zmiany jego nazwy na Dolnośląski Ośrodek Ruchu Drogowego.

<sup>125</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.

Zdjęcie nr 1

Przykład oznakowania w ośrodku w Miliczu



Źródło: materiały z kontroli NIK.

### 5.3.2. Spełnianie wymagań przez egzaminatorów

Ustalono, że w czterech z sześciu ośrodków egzaminowania nałożone na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia mające zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania nie były skutecznie egzekwowane przez dyrektorów ośrodków.

**Dodatkowe od 2013 r. ograniczenia nałożone na egzaminatorów**

W 2013 r. *ustawą o kierujących* zostały wprowadzone zmiany, które miały wpłynąć na minimalizację negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami. W celu ograniczenia możliwości występowania mechanizmów korupcyjnych nałożono na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia, tj. zakaz podejmowania innych zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora ośrodka, prowadzenia szkoleń osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej jak dla osób pełniących funkcje publiczne, w tym także konieczność składania deklaracji majątkowych. Jednocześnie nałożono na egzaminatorów szereg obowiązków informacyjnych.

Ponadto zaostrzono wymagania stawiane egzaminatorom, które od 2013 r. dotyczą m.in.:

- wymaganych badań lekarskich i psychologicznych, które są przeprowadzane pod kątem przeciwwskazań do wykonywania pracy na stanowisku egzaminatora, a nie jak do 2013 r., wyłącznie pod kątem przeciwwskazań do kierowania pojazdem;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- praktyki, obecnie uczestnictwo w co najmniej 20 egzaminach państwowych w charakterze obserwatora (wcześniej w siedmiu) oraz przeprowadzenie co najmniej 10 takich egzaminów (wcześniej trzech) pod kierunkiem egzaminatora wyznaczonego przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego;
- rozszerzenia katalogu przestępstw skutkujących wykreśleniem z ewidencji egzaminatorów, tj.: o przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji wcześniej wyłącznie za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko brd); o przestępstwo w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów; przestępstwo umyślne przeciwko zdrowiu i życiu; przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz prowadzenie pojazdu po użyciu alkoholu lub w stanie po użyciu innego podobnie działającego środka.

W ośrodkach we **Włocławku**, **Łodzi** oraz **Pile** dyrektorzy w sposób nierzetelny realizowali obowiązki związane z wyrażeniem zgody na podejmowanie przez egzaminatorów dodatkowego zajęcia zarobkowego.

Brak zgody lub nierzetelnie udzielane zgody na dodatkowe zajęcia zarobkowe

### Przykłady

W ośrodku w **Łodzi** część egzaminatorów wnioskowała do dyrektora o zgodę na dodatkowe zatrudnienie, przy czym z uwagi na przyjętą w ośrodku procedurę, dyrektor w większości przypadków wyrażał zgodę nie dysponując konkretną wiedzą co do rodzaju wykonywanego zajęcia zarobkowego.

W 10 przypadkach na 16 badanych wydał zgodę w sytuacji, gdy egzaminatorzy w składanych wnioskach nie informowali o charakterze dodatkowego zajęcia zarobkowego wskazując jedynie, iż praca ta nie narusza ograniczeń określonych w *ustawie o kierujących* i nie jest konkurencyjna dla działalności ośrodka, w tym w czterech przypadkach egzaminatorzy składali powyższe wnioski na wypadek podjęcia dodatkowej pracy w przyszłości. W ocenie NIK dyrektor podejmując decyzję powinien dysponować wiedzą co do charakteru podejmowanego zajęcia, a w przypadku wątpliwości co do charakteru zatrudnienia zgody udzielać nie powinien.

Ponadto w dwóch przypadkach egzaminatorzy wykonywali dodatkowe zajęcia zarobkowe, pomimo iż w ich aktach osobowych brak było potwierdzenia zarówno złożenia wniosku jak i uzyskania zgody od dyrektora ośrodka.

W ośrodku we **Włocławku** w 2019 r. na wniosek egzaminatora udzielono mu zgody na zasiadanie w Radzie Nadzorczej Włocławskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. we Włocławku. Stanowiło to naruszenie art. 63 ust. 5 *ustawy o kierujących* w związku z art. 4 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności*, zgodnie z którym, niektóre osoby (w tym także egzaminator), w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia funkcji, nie mogą być m.in. członkami zarządów, rad nadzorczych spółek prawa handlowego.

W trakcie kontroli NIK dokonano formalnego cofnięcia zgody na dodatkowe zatrudnienie. Dodatkowo została sporządzona opinia prawna zawierająca wykładnię przepisów art. 63 ust. 3 i 5 *ustawy o kierujących*, którą przedstawiono wszystkim egzaminatorom.

W ośrodkach w **Łodzi** i **Pile** Dyrektorzy nie wyegzekwowali od zatrudnionych wszystkich egzaminatorów obowiązku złożenia oświadczeń o stanie majątkowym, wymaganych na podstawie art. 63 ust. 5 *ustawy o kierujących*,

Nieegzekwowanie obowiązku składania oświadczeń majątkowych

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w związku z art. 10 ust. 1 i 4 *ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej*, a w konsekwencji nie realizował obowiązku ich analizy. Działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK.

### Przykłady

W **ośrodku w Łodzi** dyrektor nie wzywał do złożenia – od ośmiu z 10 egzaminatorów zatrudnionych w ośrodku w latach 2018–2021 i dwóch z czterech rezygnujących w tym okresie z pracy - oświadczeń majątkowych odpowiednio na dzień zatrudnienia i zakończenia pracy, w konsekwencji czego nie realizował obowiązku ich analizy, wynikającego z art. 63 ust. 5 *ustawy o kierujących*, w nawiązaniu do art. 10 ust. 4 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności*, przestając jedynie na czynnościach informacyjnych.

W **ośrodku w Pile** oświadczenia o stanie majątkowym przed objęciem stanowiska nie złożyło czterech spośród sześciu nowozatrudnionych egzaminatorów<sup>126</sup>. Dwóch spośród 35 w czasie pełnienia funkcji egzaminatora, nie złożyło oświadczenia według stanu na 31 grudnia 2018 r. Pięciu spośród ośmiu egzaminatorów nie złożyło przedmiotowego oświadczenia w dniu opuszczenia stanowiska.

Pomimo że analiza oświadczeń majątkowych jest ustawowym obowiązkiem kierownika jednostki, Dyrektor do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie dokonał analizy żadnego z oświadczeń, co było niezgodne z art. 63 ust. 5 *ustawy o kierujących*, w związku z art. 10 ust. 4 *ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej*. Dopiero w trakcie kontroli NIK, 13 grudnia 2021 r. zostało wydane zarządzenie w sprawie przyjmowania i analizowania oświadczeń o stanie majątkowym.

Nieegzekwowanie  
obowiązku składania  
oświadczeń o działalności  
prowadzonej  
przez małżonka

Ustalono, że w **ośrodkach w Pile** oraz **we Wrocławiu** dyrektorzy nie wyegzekwowali w pełni prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie składania oświadczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.

W myśl art. 4 pkt 6 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności* egzaminatorzy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Według art. 8 ust. 1 tej *ustawy*, egzaminatorzy obowiązani byli do złożenia przełożonemu oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka – przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji. Przywołana ustawa przewiduje również sankcje (służbową i karną) w przypadku braku złożenia oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka. Zgodnie bowiem z art. 13, niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1, albo podanie w nim nieprawdy powoduje odpowiedzialność służbową, natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1, kto będąc obowiązany do złożenia oświadczenia, podaje w nim nieprawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

### Przykłady

W **ośrodku w Pile** Dyrektor nie wyegzekwował od 32 egzaminatorów obowiązku złożenia oświadczeń o działalności gospodarczej prowadzonej przez małżonka – przed powołaniem na stanowisko, a także o zamiarze podjęcia

<sup>126</sup> W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

takiej działalności lub zmianie jej charakteru – w trakcie pełnienia funkcji egzaminatora. Stosowne oświadczenia wszyscy egzaminatorzy złożyli listopadzie 2021 r., tj. dopiero w czasie kontroli NIK.

W **ośrodku we Wrocławiu** oświadczenia nie zostały prawidłowo złożone, ponieważ dyrektor był w posiadaniu jedynie oświadczeń dwóch egzaminatorów (z 79 zatrudnionych w ośrodku) zgłaszających przypadki prowadzenia przez małżonka działalności, pomimo że stosowany w ośrodku druk oświadczenia wymagał podania zarówno danych o przypadkach prowadzenia działalności gospodarczej, jak i informacji o braku prowadzenia takiej działalności (niepotrzebne zapisy należało skreślić). Ponadto druk ten zawierał zapis, że składający oświadczenie jest świadomy, iż jest ono składane na podstawie art. 14 ust. 1 *ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności*, a za podanie nieprawdy grozi kara pozbawienia wolności.

Ustalono, że w **ośrodkach w Pile** oraz **we Wrocławiu** dyrektorzy nie wyegzekwowali prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie składania, pod rygorem odpowiedzialności karnej, oświadczeń o braku przesłanek wyłączenia ich z prowadzenia egzaminów państwowych na czas zawarcia umowy z ośrodkiem.

Nieegzekwowanie oświadczeń o braku przesłanek wyłączenia z przeprowadzania egzaminów

### Przykłady

W **ośrodku we Wrocławiu** od zatrudnionych egzaminatorów nie egzekwowano złożenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej informacji w formie pisemnego oświadczenia o osobach określonych w art. 63 ust. 6 *ustawy o kierujących pojazdami*. W konsekwencji, przedmiotowa informacja została złożona przez sześciu z 79 zatrudnionych w ośrodku egzaminatorów, wyłączenie w przypadkach zgłoszenia przesłanek wyłączających egzaminatora z przeprowadzania egzaminu.

W **ośrodku w Pile** dyrektor nie wyegzekwował od dwóch egzaminatorów zatrudnianych ponownie w ośrodku w 2019 i 2020 r. złożenia oświadczeń o istnieniu przesłanek wyłączenia z przeprowadzania egzaminów. Do kontroli w obu przypadkach przedstawiono oświadczenia z 2015 i 2016 r., złożone w czasie trwania poprzednich stosunków pracy. Przyjęty sposób realizacji wskazanego powyżej obowiązku, nie prowadził do zgodnego z założeniami ustawodawcy wykonania wymogu wynikającego z art. 63 ust. 6 i 7 *ustawy o kierujących*, tj. bieżącego informowania o istnieniu lub braku przesłanek wyłączających egzaminatora z prowadzenia czynności egzaminacyjnych.

Zgodnie z art. 63 ust. 6 *ustawy o kierujących*, egzaminator zatrudniony w ośrodku obowiązany jest informować na bieżąco dyrektora tego ośrodka o osobach, o których mowa w art. 57 pkt 1 *ustawy* (tj. z osobami z którymi pozostaje w stosunkach prawnych, o których mowa w art. 24 *k.p.a.*), o instruktorach lub wykładowcach, o których mowa w art. 57 ust. 2 pkt 2 *ustawy* oraz o właścicielach lub osobach zarządzających podmiotami, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 *ustawy o kierujących*. Z kolei według art. 63 ust. 7 *tej ustawy*, informację należy złożyć pisemnie w formie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, wynikającej z art. 233 *k.k.*

W ocenie NIK przepis ten został wprowadzony po to, by stworzyć mechanizmy zapewniające bezstronne i obiektywne przeprowadzenie egzaminów i jednocześnie obwarować sankcją odpowiedzialności karnej naruszenie tych zasad. Realizację określonych zasad zapewni składanie także infor-



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

macji „negatywnych” tj. informacji o braku przesłanek wyłączających z postępowania egzaminacyjnego.

Stwierdzone w toku kontroli przypadki przekazywania przez egzaminatorów (w formie pisemnego oświadczenia) tylko „pozytywnych” informacji, tj. o przypadkach wystąpienia ww. przesłanek, wykluczały zastosowanie odpowiedzialności karnej, która jest istotna w przypadku podania nieprawdziwych danych w oświadczeniu.

Dopuszczenie do przeprowadzania egzaminów przez egzaminatorów bez ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych

W **ośrodkach w Łodzi i we Wrocławiu** dyrektorzy dopuścili do przeprowadzania egzaminów przez egzaminatorów, którzy nie przedłożyli ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych (o których mowa w art. 58 ust. 1 pkt 5 *ustawy o kierujących*) o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora.

### Przykład

Dyrektor **WORD we Wrocławiu** dopuścił trzech z 11 objętych szczegółowym badaniem egzaminatorów do przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy, pomimo, że nie posiadali ważnego orzeczenia psychologicznego o braku odpowiednich przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora<sup>127</sup>. Ci trzech egzaminatorów, nie spełniając wymagań do wykonywania czynności egzaminatora, przeprowadzili od 1 stycznia 2018 r. łącznie 1166 egzaminów teoretycznych (z czego 663 z wynikiem pozytywnym) oraz 4501 egzaminów praktycznych (z czego 1970 z wynikiem pozytywnym)<sup>128</sup>. Przedmiotowe badania zostały przeprowadzone już w okresie obowiązywania przepisów *ustawy o kierujących*.

W ocenie NIK dyrektorzy ośrodków nie powinni przyjąć orzeczeń o spełnianiu wymagań w zakresie innym niż do pracy na stanowisku egzaminatora, jak też dopuścić do pracy egzaminatora, który przedłożył niewłaściwe orzeczenie. Egzaminatorzy przeprowadzali egzaminy, pomimo że przedłożone w 2014 r. orzeczenia stanowiły o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami.

O występowaniu negatywnych zjawisk podczas przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy świadczy uznanie przez marszałków województw skarg składanych przez zdających dotyczących niewłaściwego zachowania egzaminatorów, które ich zdaniem przyczyniło się do podjęcia błędnych decyzji podczas jazdy, skutkujących negatywną oceną z egzaminu. Szerzej opisano w rozdziale 5.6 *Sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów (...)* nagłówek boczny *Nierzetelne rozpatrywanie skarg*.

Nieprzekazanie organowi prowadzącemu ewidencję egzaminatorów informacji o numerze i dacie ważności wydanych legitymacji

W **ośrodku we Wrocławiu** w dwóch na dziewięć zbadanych przypadków dyrektor po wydaniu egzaminatorom legitymacji nie przekazał Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego, tj. właściwemu dla tych egzaminatorów organowi prowadzącemu ewidencję egzaminatorów informacji o numerze wydanej legitymacji oraz o jej terminie ważności, co było niezgodne § 59 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Pomimo że obowiązek złożenia przedmiotowej informacji został nałożony na dyrektora

<sup>127</sup> Pierwszy w okresie od 25 lutego 2014 r. do 19 lutego 2019 r., drugi od 29 kwietnia 2014 r. do 23 kwietnia 2019 r., trzeci od 19 maja 2015 r. do 19 maja 2020 r.

<sup>128</sup> Pierwszy z egzaminatorów w okresie.



ośrodka egzaminowania, a nie na egzaminatorów, informacje te jak wyjaśniał dyrektor ośrodka, były przekazane organowi ewidencyjnemu osobiście przez egzaminatorów, na jego ustne polecenie. Jednak w ośrodku brak było potwierdzeń przekazania przedmiotowej informacji do organu ewidencyjnego.

### 5.3.3. Prowadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z przeprowadzaniem egzaminów

W czterech z sześciu ośrodków egzaminowania nieprawidłowo prowadzono oraz przechowywano dokumentację związaną z przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy lub dokumentację dotyczącą kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów.

W **ośrodkach we Włocławku, Łodzi** oraz **Pile** stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia i przechowywania dokumentacji egzaminacyjnej oraz dokumentacji związanej z prowadzeniem kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów. Nie dokonano zgodnie z § 44 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* archiwizacji dzienników lekcyjnych, kart prowadzonych zajęć oraz książek ewidencji osób szkolonych na kursach kwalifikacyjnych dla egzaminatorów. A ponadto wbrew postanowieniom § 35 ust. 1 pkt 1 ww. *rozporządzenia* nie zabezpieczono prowadzonych w formie papierowej protokołów egzaminacyjnych poprzez ich zszycie w książkę, która powinna zawierać na ostatniej stronie adnotację dyrektora o liczbie stron i protokołów, z jego podpisem i pieczętą.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia dokumentacji egzaminacyjnej oraz kursów kwalifikacyjnych

#### Przykłady

W **ośrodku w Pile** dokumentacja związana z kursem kwalifikacyjnym dla egzaminatorów przeprowadzonym w 2010 r. nie została zarchiwizowana od około półtora roku przed rozpoczęciem kontroli NIK, pomimo że ostatni wpis w dzienniku lekcyjnym odnotowano pod datą 19 czerwca 2010 r., a w kartach przeprowadzonych zajęć ostatni wpis odnotowano w lipcu 2010 r. Dokumenty te były przechowywane w pomieszczeniu Działu Organizacji Szkoleń, pomimo że obowiązek ich zarchiwizowania po upływie 10-letniego okresu przechowywania tego rodzaju dokumentów określony został w przepisach § 44 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

W **ośrodku w Łodzi** dyrektor nie przeprowadził archiwizacji dokumentacji związanej z prowadzeniem kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów za lata 2009–2011 r. Dokumentacja nie została zarchiwizowana, a dokumenty przechowywano w budynku ośrodka w jednym z pomieszczeń Oddziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Szkoleń.

W **ośrodku we Włocławku** w siedmiu przypadkach protokoły egzaminacyjne w postaci papierowej po upływie roku nie były zszyte w książkę.

W **ośrodkach w Łodzi, Pile, Miliczu** oraz **Oławie** nośniki z obrazem i dźwiękiem zarejestrowanym w trakcie egzaminów praktycznych przeprowadzanych w zakresie kategorii B prawa jazdy były przechowywane w ośrodku egzaminowania w pomieszczeniach niezabezpieczonych przed dostępem osób nieupoważnionych.

Niezabezpieczenie nagrań z egzaminów przed utratą oraz dostępem osób nieupoważnionych

### Przykłady

W **ośrodkach w Łodzi** oraz **Pile** nagrania te były przechowywane w pojazdach egzaminacyjnych do momentu przepełnienia poszczególnych dysków w urządzeniach rejestrujących i ich wymiany.

W **ośrodkach w Miliczu** oraz w **Oławie** nośniki z obrazem i dźwiękiem nie były przechowywane w ośrodku egzaminowania w pomieszczeniu zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych. W trakcie oględzin ustalono, że nośniki z takim zapisem z egzaminów praktycznych przeprowadzanych z użyciem samochodów OSK przechowywane były w pomieszczeniu przeznaczonym do zapisywania osób na egzamin, natomiast nośniki z zapisem egzaminów przeprowadzanych z użyciem samochodów ośrodka przechowywano w siedzibie DORD – (dotyczy jednostki terenowej w Oławie), lub nagrania realizowano w tzw. „pętli” (dotyczy jednostki terenowej w Miliczu). Zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, zapis z praktycznej części egzaminu należy przechowywać przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu.

Ponadto stwierdzono brak w DORD od dnia 1 września 2020 r. uregulowań wewnętrznych w powyższym zakresie, jak też niewprowadzenie i niestosowanie w tym zakresie spójnej polityki we wszystkich lokalizacjach egzaminowania kierowców, wchodzących od dnia 1 września 2020 r. w skład struktury organizacyjnej DORD.

Przyjęty sposób przechowywania nośników danych poza ośrodkami egzaminowania oraz poza pomieszczeniem zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych, nie spełniał warunku ich zabezpieczenia w sposób wymagany w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

W ocenie NIK przechowywanie nośników danych w pojeździe niewątpliwie nie spełnia wymogów, o którym mowa w § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Przesądza o tym kwestia braku właściwego zabezpieczenia przed dostępem osób nieuprawnionych, charakteru tego miejsca przechowywania oraz sposobu użytkowania samochodów, w którym nośniki są umieszczone. Ten sposób przechowywania stwarzał większe ryzyko dostępu do nośników danych przez osoby nieuprawnione, czy wręcz utraty lub zniszczenia danych (kradzież, warunki pogodowe, warunki przechowywania danych) dotyczących przeprowadzonych egzaminów. Tak więc przyjęty sposób przechowywania nośników danych, tj. zarówno nagrań „w pętli”, jak i wymienianych co 21 dni dyskach w pojazdach, nie spełniał wymogów w zakresie przechowywania nośników. A ponadto nie zapewniał również prawidłowego przechowywania takich nagrań w momencie złożenia skargi<sup>129</sup> przez egzaminowanego.

Niezapewnienie  
prawidłowego  
przechowywania  
dokumentacji  
egzaminacyjnej

W **siedzibie DORD we Wrocławiu** oraz **jednostkach terenowych w Miliczu i Oławie** nie wyodrębniono pomieszczenia, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, tj. pomieszczenia do przechowywania dokumentacji w postaci papierowej, a w OT w Miliczu i OT w Oławie także dokumentacji w postaci elektronicznej, związanej z przeprowadzaniem egzaminów państwowych.

<sup>129</sup> Przepisy art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących wymagają, aby zapisy, których dotyczy skarga były przechowywane do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Według § 7 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, należy je przechowywać w ośrodku egzaminowania w pomieszczeniu zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Arkusze przebiegu części praktycznej egzaminu, a w OT w Miliczu i OT w Oławie także zapisy obrazu i dźwięku z egzaminów praktycznych, przeprowadzanych w zakresie prawa jazdy kategorii „B” z użyciem samochodów ośrodków kształcenia kierowców, przechowywano w pomieszczeniu przeznaczonym do zapisywania osób na egzamin, tj. w pomieszczeniu, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b tego *rozporządzenia*.

W ocenie NIK, obowiązek przechowywania w osobnym pomieszczeniu dokumentacji w postaci elektronicznej lub papierowej, związanej z przeprowadzaniem egzaminów państwowych, nałożony został w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a, a obowiązek ewidencjonowania osób na egzamin państwowy i administrowania danymi w osobnym pomieszczeniu w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie egzaminowania.

W **ośrodku w Łodzi** dyrektor, pomimo zmian organizacyjnych nie przeprowadził aktualizacji Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym. Instrukcja nie była aktualizowana od daty wprowadzenia jej w życie tj. od grudnia 2018 r. Nie uwzględniono m.in. zmiany siedziby ośrodka, która miała miejsce w 2019 r., reorganizacji struktury ośrodka w Łodzi i scalenia wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, także w części dotyczącej miejsc przechowywania serwerów i kopii zapasowych generowanych z systemów informatycznych.

Niezaktualizowanie, pomimo zmian, Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym

W **ośrodkach w Łodzi i we Wrocławiu** nie realizowano w ogóle bądź nieprawidłowo dokumentowano obowiązek określony w art. 117 ust. 1 pkt 8 *ustawy Prawo o rd* oraz w § 37 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* dotyczący przekazywania starostom w okresach kwartalnych informacji w zakresie zdawalności dla poszczególnych ośrodków szkolenia i instruktorów.

Nierzetelna realizacja obowiązku przekazywania starostom informacji o zdawalności

### Przykłady

W **ośrodku w Łodzi** nie przekazywał do wszystkich starostów w okresach kwartalnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów w odniesieniu do instruktorów i podmiotów prowadzących szkolenie będących w ich ewidencji i rejestrze. Brak realizacji tego obowiązku wg dyrektora ośrodka wynikało z faktu, iż *starostowie posiadają od kilku lat stały dostęp do bazy danych za pomocą odpowiedniego automatycznego kanału elektronicznego z użyciem portalu starosty, dlatego też jedynie na specjalny wniosek danych jest udostępniane są jednostkowo potrzebne dane w sposób tradycyjny*. W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, szczególnie że z dniem 6 września 2021 r. rozszerzono zakres przekazywanych danych (w ramach przekazywanych danych dodatkowo wyszczególnia się wariant za pierwszym podejściem po ukończeniu szkolenia podstawowego)<sup>130</sup>.

W **ośrodku we Wrocławiu** nie dokumentowano realizacji zadania dotyczącego przekazywania starostom informacji w zakresie statystyki zdawalności, stąd wykonanie przedmiotowego zadania było nieweryfikowalne. Ośrodek nie dysponował zarchiwizowanymi potwierdzeniami przekazania starostom informacji (jak wyjaśnił dyrektor ośrodka – w formie elektronicznej). W ocenie NIK,

<sup>130</sup> § 37 ust. 1 pkt 1 został zmieniony z dniem 6 września 2021 r. przez § 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach* (Dz. U. poz. 1426).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie ze standardem D18 kontroli zarządczej, należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

Ponadto ustalono, że do zadań Referatu Obsługi Klienta, funkcjonującego w strukturze Działu Egzaminowania i Nadzoru ośrodka, przypisano zadanie wykonywania półrocznych, a nie kwartalnych pisemnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów i przesyłanie ich starostom.

### 5.4. Przeprowadzanie egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców oraz prowadzenie kursów i warsztatów dla kandydatów na instruktorów, wykładowców i egzaminatorów oraz osób posiadających te uprawnienia

#### 5.4.1. Przeprowadzanie egzaminów dla kandydatów na kierowców

Egzaminy państwowe dla kandydatów na kierowców przeprowadzono na ogół prawidłowo, stosując się do wymogów w zakresie planowania egzaminów i zapewnienia możliwości rozpoczęcia egzaminu w wyznaczonym czasie, przebiegu egzaminu i sporządzania protokołu z jego przeprowadzenia, jak również w zakresie realizacji zadań egzaminacyjnych lub skorzystania z uprawnień do odstąpienia od realizacji niektórych z nich. Stwierdzono przy tym, we wszystkich sześciu skontrolowanych ośrodkach, przypadki nieprawidłowości, a także uchybień o charakterze formalnym.

Egzaminy przy użyciu pojazdów bez ważnych badań technicznych

W **WORD w Pile** do przeprowadzania egzaminów praktycznych wykorzystywano sześć pojazdów, pomimo że nie posiadały one aktualnego badania technicznego. Ponadto dziewięć pojazdów zostało poddanych okresowemu badaniu technicznemu po upływie ponad roku od daty poprzedniego badania, co było niezgodne z wymogami przepisów art. 81 ust. 1 oraz ust. 5 ustawy *Prawo o rd*. Przekroczenia w stosunku do terminu wyznaczonego przez stację kontroli pojazdów wyniosły nawet 27 dni.

#### Przykład

M dwa samochody ciężarowe wykorzystano do przeprowadzenia łącznie 109 egzaminów praktycznych na kategorię C+E lub C; dwie przyczepy wykorzystano do przeprowadzenia łącznie 79 egzaminach na kategorię C+E; przyczepę rolniczą wykorzystano łącznie w czterech egzaminach praktycznych na kategorię T.

Niezapewnienie prawidłowej rejestracji obrazu i dźwięku podczas egzaminu

W dwóch ośrodkach<sup>131</sup> urządzenia techniczne służące do zapisu obrazu i dźwięku podczas egzaminu na kategorię B prawa jazdy nie zapewniały ich prawidłowej rejestracji. Tym samym nie spełniały wymagań, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w prawie egzaminowania z 2019 r.*, zgodnie z którym urządzenie powinno rejestrować obraz z opisem składającym się z daty oraz godziny przeprowadzanego egzaminu.

<sup>131</sup> W Nowym Sączu i Tarnobrzegu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W **MORD w Nowym Sączu** na 28 zbadanych zapisów w 21 przypadkach stwierdzono błędy dotyczące dat i godzin rejestracji egzaminu.

W **WORD w Tarnobrzegu** oględziny nagrań wykazały w jednym z pojazdów niską jakość nagrywanego dźwięku. Na skutek uszkodzenia mikrofonu znacznie utrudnione lub niemożliwe było zrozumienie treści rozmowy pomiędzy egzaminatorem a osobą zdającą.

W **ośrodkach w Nowym Sączu** oraz **Łodzi**, wbrew postanowieniom z § 13 ust. 6 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, w sytuacji przeprowadzenia większej liczby egzaminów nie poinformowano o tym fakcie marszałka województwa w wymaganym terminie. Zgodnie z tym przepisem kopię informacji o przydzieleniu większej liczby egzaminów poszczególnym egzaminatorom wraz z protokołem egzaminacyjnym, dyrektor ośrodka przesyła najpóźniej w ciągu 2 dni roboczych właściwemu marszałkowi województwa.

Nieprzekazywanie marszałkowi województwa informacji o przydzieleniu egzaminatorowi większej liczby egzaminów

### Przykład

W **ośrodku w Łodzi**, w ośmiu na 14 przypadków które wystąpiły, nie przekazano Marszałkowi Województwa informacji o przydzieleniu większej liczby egzaminów poszczególnym egzaminatorom. A w trzech przypadkach informację przesłano z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 40 dni w stosunku do wymaganego terminu, co skutkowało brakiem bieżącej wiedzy organu nadzorującego.

W **ośrodku we Włocławku** w przypadku 18 egzaminów państwowych dobór osoby egzaminowanej do egzaminatora nie odbył się w sposób losowy, co stanowiło naruszenie § 13 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania*. Wynikało to, jak wyjaśnił dyrektor ośrodka, ze względów ekonomicznych i z powodu unikania wypłacenia egzaminatorom dodatków specjalnych.

Brak doboru losowego osoby egzaminowanej do egzaminatora

W ocenie NIK, obowiązek losowego doboru osób egzaminowanych do egzaminatora wynika z *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, a konieczność wypłacenia dodatków oraz to, czy zostaną one faktycznie wypłacone, nie jest podstawą do odstąpienia od warunków przeprowadzenia egzaminu określonych w ww. przepisie.

W **ośrodku w Tarnobrzegu** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na – dokonaniu trzech błędnych wpisów do systemu SI WORD podających za przyczynę niezdania egzaminu *Osoba egzaminowana zaproponowała egzaminatorowi przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu państwowego* (kod 1.3) co mogło sugerować niedopełnienie obowiązku powiadomienia odpowiednich organów o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub o przyjęciu korzyści majątkowej przez egzaminatora.

Błędne wpisy do systemu o przyczynie niezdania egzaminu

W **ośrodku we Wrocławiu** niezgodnie z obowiązującymi przepisami wyznaczano termin egzaminu państwowego. Na próbie obejmującej 12 miesięcy ustalono, że z 10 238 przebadanych rekordów osób zapisanych w ośrodku egzaminowania we Wrocławiu na egzamin państwowy prawa jazdy kategorii „B” (pierwsze podejście), aż w 2081 przypadkach (20,3%)

Nieprawidłowe wyznaczanie terminu egzaminu poprawkowego



data egzaminu została wyznaczona po 30 dniach od daty zapisania się na egzamin. Podstawowym powodem tego stanu był przyjęty w ośrodku błędny sposób planowania egzaminów, pozwalający wybrać przez zdającego termin nawet po dwóch miesiącach od dnia jego wyznaczenia.

W ocenie NIK, zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, to ośrodek egzaminowania ma obowiązek wyznaczać termin egzaminu państwowego, przy czym termin ten nie może przekraczać 30 dni od dnia, w którym datę tę wyznaczono. Tymczasem przyjęty przez ośrodek sposób wyznaczania daty egzaminu powoduje, że w praktyce termin ten jest wyznaczany przez osobę egzaminowaną.

### Brak realizacji wszystkich zadań egzaminacyjnych

W **ośrodkach w Oleśnicy i Oławie** nie realizowano wszystkich zadań egzaminacyjnych określonych w *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Z uwagi na brak dostępności obiektu drogowego nie wykonywano zadania polegającego na przejeździe przez tunel, a także zadania polegającego na przejeździe obok przystanku tramwajowego, przejazdu przez tory kolejowe i tramwajowe oraz skrzyżowanie dwupoziomowe. Z podanych oględzinom 37 nagrań egzaminu praktycznego wynikało także, że w ww. lokalizacjach a także w **ośrodku we Wrocławiu** nie realizowano zadania polegającego na poruszaniu się po drogach o podwyższonej prędkości. Przyczyną tego stanu był długi czas dojazdu do drogi o podwyższonej prędkości. Jak wyjaśniał egzaminator nadzorujący, czas przeznaczony na praktyczny egzamin wynosił bowiem około 50 minut, a dojazd do takiej zajmuje około 30 minut, co nie pozwoliłoby na zrealizowanie pozostałych zadań egzaminacyjnych, zwłaszcza, że kandydaci na kierowców mają prawo do powtórzenia błędnie wykonanego zadania.

### Niewłaściwe wypełnianie przez egzaminatorów arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego

Szczegółowa analiza 100 arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego wykazała, niewłaściwe wypełnianie arkuszy egzaminacyjnych.

Szczegółowy opis oraz wyniki analizy przedstawiono w rozdziale 5.7 *Wyniki analiz (...)*, punkt 3 *Egzamin, ppkt E*.

### Brak systemu nadzoru nad realizacją zadań przez egzaminatorów

W **ośrodku w Łodzi** nie został ustanowiony system nadzoru pozwalający na dokonanie oceny przebiegu egzaminów państwowych przeprowadzanych przez wszystkich egzaminatorów. W szczególności nie były opracowywane plany kontroli, co spowodowało dysproporcje w liczbie przeprowadzanych kontroli poszczególnych egzaminatorów (od jednej do sześciu), a w przypadku trzech egzaminatorów brak przeprowadzenia kontroli. Skutkowało to brakiem możliwości rzetelnego zaplanowania i rozliczenia działań podejmowanych w zakresie kontroli przebiegu egzaminów państwowych. W 2020 r. jedynie w przypadku czterech egzaminatorów zrealizowano zamierzenie przeprowadzenia dwukrotnej kontroli każdego z egzaminatorów (jednej kontroli egzaminu teoretycznego i jednej praktycznego), a w 2021 r. (do dnia 30 września) w ośmiu przypadkach. W 42 z 69 przypadków wyniki kontroli udokumentowane zostały podpisem egzaminatora nadzorującego oraz adnotacją „bez uwag”. W pozostałych przypadkach brak było takiej informacji oraz podpisu egzaminatora nadzorującego.



W **ośrodku w Pile** przekazane Marszałkowi Województwa sprawozdania z działalności za lata 2018–2020 oraz za pierwsze półrocze 2021 r. sporządzone zostały nierzetelnie. Plany działalności na poszczególne lata przewidywały osiągnięcie miernika pn. *Egzaminator nadzorujący dokonuje wyrywkowego przeglądu nagrań i dokonuje ich analizy pod kątem przeprowadzenia egzaminów zgodnie z przepisami oraz z odpowiednim zachowaniem egzaminatorów w liczbie 50 przeglądów*. W sprawozdaniach z wykonania tych planów dyrektor wykazał dokonanie przez egzaminatorów nadzorujących wyrywkowych przeglądów nagrań wraz z ich analizą, w liczbie: 56 w 2018 r. oraz po 50 w każdym z lat: 2019–2020, a także 20 wg stanu na 30 czerwca 2021, pomimo że udokumentowanych zostało odpowiednio: 26, 15, 18 oraz sześć przeglądów.

Nierzetelne  
sprawozdania  
z działalności ośrodka

W ocenie NIK, brak udokumentowania tych czynności (brak śladu kontrolnego), nie daje podstaw do uznania, że faktycznie miały one miejsce.

### 5.4.2. Prowadzenie kursów i warsztatów dla osób przygotowujących kandydatów na kierowców do egzaminu państwowego oraz osób egzaminujących tych kandydatów

Kursy dla kandydatów na instruktorów i instruktorów rozszerzających swoje uprawnienia, kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na egzaminatorów lub egzaminatorów rozszerzających swoje uprawnienia oraz warsztaty doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów zostały zorganizowane i przeprowadzone, a zaświadczenia o ich ukończeniu wydawano po odbyciu w określonym zakresie wymaganej liczby zajęć i (w przypadku kursów) zdaniu z wynikiem pozytywnym egzaminu końcowego.

Jednakże szczegółowa analiza dokumentacji prowadzonych szkoleń, kursów oraz warsztatów nie potwierdziła realizacji obowiązujących programów nauczania dla kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów oraz ramowych programów warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów zatwierdzonych przez marszałków województw.

Analiza dokumentacji  
nie potwierdza realizacji  
programów nauczania

Szczegółowy opis oraz wyniki analizy przedstawiono w rozdziale 5.7 *Wyniki analiz (...)*, punkt 1 *Programy szkolenia (...)*, ppkt E) *Dokumentacja prowadzonych szkoleń (...)*, ppkt F) *Dokumentacja przeprowadzanych warsztatów* oraz ppkt G) *Dobór tematyki szczegółowych programów warsztatów (...)*.

Stwierdzono przy tym przypadek przeprowadzenia warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów niezgodnie z zatwierdzonym programem.

#### Przykład

W **ośrodku we Wrocławiu** w przypadku warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów stwierdzono, że w 2018 r. nie zostały one przeprowadzone w całości prawidłowo, gdyż dla jednego egzaminatora odbyły się w oparciu o program szkolenia, który nie był zgodny z programem zatwierdzonym przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

Z uwagi na usprawiedliwioną nieobecność w pierwszym dniu zajęć teoretycznych, egzaminator uzyskał zgodę na odbycie zajęć w trybie indywidualnym. Zajęcia te zrealizował, jednakże z pominięciem tematyki dotyczącej brd.

Ponadto zajęcia te zrealizował pod nadzorem Kierownika Działu Egzaminowania i Nadzoru, a nie – jak pozostali uczestnicy warsztatów – z udziałem wykładowcy zewnętrznego, eksperta w tej dziedzinie.

W ocenie NIK, *rozporządzenie w sprawie egzaminowania z 2019 r.* określa w § 45 i § 46 zarówno zakres obowiązkowej tematyki do realizacji podczas warsztatów, jak również procedurę zatwierdzania szczegółowej tematyki. Dokonywanie zmian w zatwierdzonym programie zajęć, a tym bardziej na odstępianie od realizacji wybranego tematu z uwagi na nieobecność egzaminatora, stanowi naruszenie przedmiotowego rozporządzenia.

### 5.5. Sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców

W pięciu z siedmiu skontrolowanych urzędach marszałkowskich nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców realizowany był w sposób nierzetelny<sup>132</sup>. Kontrolami ośrodków egzaminowania nie obejmowano wymaganego zakresu, a prowadzone czynności dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD*.

O braku skuteczności podejmowanych przez marszałków województwa działań świadczą ustalenia kontroli NIK przeprowadzonych w ośrodkach egzaminowania, które nie zostały wykazane przez pracowników urzędów marszałkowskich. Między innymi w pięciu z sześciu ośrodków, aczkolwiek w różnym zakresie, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego. W czterech z sześciu ośrodków nałożone na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia mające zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania nie były skutecznie egzekwowane przez dyrektorów ośrodków. Dopuszczano do przeprowadzania egzaminów przez egzaminatorów bez ważnych orzeczeń lekarskich i psychologicznych. W skontrolowanych przez NIK ośrodkach stwierdzono także nieprawidłowo prowadzoną oraz przechowywaną dokumentację związaną z przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy lub dokumentację dotyczącą kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów. Szerzej opisano w rozdziale 5.4 *Spełnianie przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego wymagań (...)*.

Zmiany od 2013 r.  
w systemie nadzoru  
nad przeprowadzaniem  
egzaminów

W związku z wejściem w życie *ustawy o kierujących* od 2013 r. nastąpiły istotne zmiany w systemie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy polegające na:

- określeniu obowiązków marszałka województwa w zakresie wykonywania nadzoru nad WORD,
- wskazaniu jednostek i służb zobowiązanych do współpracy z marszałkiem województwa w zakresie wykonywania nadzoru,
- wprowadzeniu precyzyjnych przesłanek do przeprowadzenia kontroli WORD,

<sup>132</sup> W UM Województwa Opolskiego w ramach kontroli rozpoznawczej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- określeniu zakresu prowadzonej kontroli oraz uprawnień i obowiązków osób przeprowadzających kontrolę,
- określeniu przesłanek zawieszenia prowadzenia przez WORD egzaminów państwowych.

W celu zapobiegania nieprawidłowościom i zwiększenia skuteczności kontroli i nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych określono obligatoryjne kontrole WORD co najmniej raz na pół roku oraz szczegółowe przesłanki do przeprowadzenia obowiązkowej dodatkowej kontroli w WORD. Wprowadzono obowiązek prowadzenia analizy statystycznej w zakresie zdawalności osób egzaminowanych w danym ośrodku oraz skarg złożonych na ośrodek oraz zasadę, że skargi dotyczące egzaminu są rozpatrywane przez marszałka województwa. Ponadto wprowadzono dla marszałka obowiązek powiadamiania zarządu województwa o wynikach kontroli wraz w możliwośćią wnioskowania o odwołanie dyrektora WORD.

W czterech skontrolowanych UM<sup>133</sup>, pomimo że zakres tematyczny kontroli działalności wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych obejmuje spełnianie przez ośrodek wymagań dotyczących wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, zgodność egzaminu z wymaganiami określonymi w *ustawie o kierujących* i przepisach wydanych na podstawie art. 66 tej ustawy, a także kwalifikacje osób przeprowadzających egzamin, przepisy *rozporządzenia w sprawie kontroli WORD* jednoznacznie określają zakres przedmiotowy kontroli, kontrole kompleksowe były nieskuteczne i nie obejmowały całokształtu działalności ośrodków. W kontrolach kompleksowych i problemowych nie udokumentowano rzetelnie spełnienia przez jednostki kontrolowane wszystkich wymogów ustawowych. Wystąpiły przypadki dokumentowania czynności kontrolnych niezgodnie z postanowieniami *rozporządzenia w sprawie kontroli word*.

Ograniczony zakres  
oraz nierzetelne  
dokumentowanie  
kontroli

### Przykłady

W **UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego** w objętych badaniem protokołach kontroli kompleksowych WORD był określony cel i zakres kontroli, który nie przewidywał badania całokształtu działalności ośrodka w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych. Badania w takim zakresie nie potwierdzały także zawarte w tych protokołach opisy ustaleń, jak również pozostałe dokumenty znajdujące się w aktach kontroli. Z analizy przedłożonej dokumentacji wynika, że nie dokonano badania działalności nadzorowanych ośrodków egzaminowania lub nie udokumentowano kontroli m.in. w zakresie:

- spełnienia wymogu zabezpieczeń przed nieuprawnionym dostępem do danych zgromadzonych w systemie teleinformatycznym WORD;
- zgodności wyznaczenia stanowisk do przeprowadzenia egzaminów;
- spełniania przez egzaminatorów określonych wymagań;
- powiązań egzaminatorów z osobami szkolonymi, instruktorami, wykładowcami oraz właścicielami OSK, stanowiących przesłanki wyłączenia egzaminatora z przeprowadzania egzaminu.

W **UM Województwa Dolnośląskiego** pracownicy urzędu przeprowadzający kontrolę kompleksową w WORD w Jeleniej Górze badaniami nie objęli całokształtu działalności tego ośrodka w zakresie przeprowadzania egzaminów

<sup>133</sup> W UM Województw: Kujawsko-Pomorskiego, Łódzkiego, Podkarpackiego i Dolnośląskiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

państwowych. W szczególności nie w pełni zbadano zagadnienia dotyczące czterech z sześciu obszarów określonych w *rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD*, tj.:

- a) prawidłowości prowadzenia dokumentacji związanej z przeprowadzaniem egzaminów państwowych, w tym: sposobu prowadzenia ewidencji osób egzaminowanych, wyników egzaminów i protokołów egzaminacyjnych; sposobu przechowywania planów egzaminów i list osób zakwalifikowanych na egzamin; sposobu postępowania z protokołami egzaminacyjnymi; prawidłowości wydawania zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo egzaminatorów w corocznych trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego; prawidłowości zatrudniania egzaminatorów, wydawania im pieczętek i legitymacji, oraz egzekwowania ich zwrotu;
- b) prawidłowości przeprowadzenia części praktycznej egzaminów państwowych, w tym związanych z tym kwestii: umożliwienia podczas egzaminowania osób niepełnosprawnych dodatkowego uczestnictwa w egzaminie egzaminatora nadzorującego; umożliwienia obecności w części praktycznej egzaminu (w roli obserwatora) instruktora, który szkolił egzaminowanego;
- c) spełniania przez egzaminatorów wymagań, t.j. realizacji obowiązku corocznego udziału wszystkich zatrudnionych w WORD egzaminatorów w trzydniowych warsztatach doskonalenia zawodowego; realizacji obowiązków informacyjnych przez egzaminatorów dot. podjęcie pracy w kolejnych WORD, nieskazania prawomocnym wyrokiem sądu, zmiany adresu zamieszkania; realizacji przez egzaminatorów zakazu podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych bez zgody dyrektora WORD; realizacji przez egzaminatorów zakazu jednoczesnego prowadzenia szkoleń osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami; stosowania się egzaminatorów do zakazów przewidzianych w przepisach dla osób pełniących funkcje publiczne; realizacji obowiązku złożenia przez egzaminatorów oświadczeń, w przypadkach wystąpienia sytuacji określonych w art. 63 ust. 6 *ww. ustawy o kierujących*;
- d) pozostałej działalności WORD związanej z przeprowadzeniem egzaminów państwowych, w tym związanych z tym kwestii: prawidłowości kwalifikowania osób przystępujących do egzaminu; istniejących powiązań egzaminatorów z osobami szkolonymi, instruktorami, wykładowcami oraz właścicielami OSK; spełniania wymagań przez osoby prowadzące zajęcia na kursach kwalifikacyjnych dla egzaminatorów; prowadzenia zajęć praktycznych realizowanych w ramach trzydniowych warsztatów doskonalenia zawodowego egzaminatorów.

### Brak protokołów oględzin

Pomimo że w § 10 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli WORD* określono jakie dowody muszą zostać przeprowadzone oraz w jaki sposób udokumentowane w celu ustalenia stanu faktycznego pomieszczeń, placu manewrowego i pojazdów egzaminacyjnych oraz przebiegu czynności w trakcie egzaminu, w jednym z urzędów marszałkowskich (**UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego**) stwierdzono, że odstępowano od sporządzania wymaganych protokołów oględzin.

### Nieprzeprowadzanie kontroli w odstępach półrocznych

Ponadto ustalono, że w latach 2018–2021 (do 30 września) pięciokrotnie nie dopełniono w tym urzędzie wymogu przeprowadzenia co najmniej raz na pół roku kontroli kompleksowej lub problemowej.

### Niewykorzystywanie wyników analiz do typowania ośrodków do kontroli

W kolejnym ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich (**UM Województwa Dolnośląskiego**) pomimo realizacji obowiązku prowadzenia kwartalnych analiz średniej zdawalności osób egzaminowanych, ich wyników nie wykorzystywano do wyjaśniania przyczyn występowania najwyż-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szych, bądź najniższych statystyk zdawalności, czy też do nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów w poszczególnych ośrodkach egzaminowania, w tym do ich doboru do okresowej kontroli.

W **UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego** w aktach oraz protokołach kontroli nie było potwierdzenia, że kontrole obejmowały sprawdzenie, czy każda ze złożonych skarg została odnotowana w rejestrze skarg ośrodka i przesłana do urzędu marszałkowskiego.

Brak potwierdzenia przeprowadzenia kontroli prawidłowości rozpatrywania skarg

W ocenie NIK, dla zapewnienia skutecznego nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy, niezbędne jest m.in. dysponowanie przez organ nadzoru kompletną i zweryfikowaną dokumentacją dotyczącą wpływających do ośrodków skarg i wniosków dotyczących tych egzaminów. W tym celu konieczne jest badanie podczas kontroli ośrodków egzaminowania prawidłowości kwalifikowania, ewidencjonowania i przekazywania marszałkom województw składanych przez zdających skarg oraz rzetelne dokumentowanie tego badania.

W dwóch urzędach marszałkowskich (**UM Województw Podkarpackiego i Opolskiego**) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących nieprawidłowego zachowania egzaminatorów.

Nierzetelne rozpatrywanie skarg

### Przykład

W **UM Województwa Podkarpackiego** sposób rozpatrywania skarg podnoszących niewłaściwe zachowanie egzaminatorów w trakcie przeprowadzania egzaminów był nierzetelny. Nie zbadano zarówno zasadności 23 skarg w tym zakresie, jak również wpływu zachowania egzaminatorów na poprawność wykonywania zadań egzaminacyjnych przez kandydatów na kierowców. Pomimo, że skarżący wnosili, iż sposób zachowania egzaminatorów przyczynił się do podjęcia błędnych decyzji podczas jazdy, skutkujących negatywną oceną z egzaminu, a w aktach znajdowały się dokumenty dotyczące zachowania egzaminatorów w trakcie egzaminu, podnoszone zarówno przez skarżących, jak i egzaminatorów w składanych wyjaśnieniach, Marszałek nie badał zasadności skarg w zakresie zachowania egzaminatorów, ani wpływu tego zachowania na wynik egzaminów. Marszałek przyjął, iż nie był właściwy do oceny zachowania egzaminatorów w trakcie egzaminu, pomimo iż w 2017 r., wydał wytyczne, które w sposób szczegółowy wskazywały, jakie podejście pod względem interpersonalnym i merytorycznym powinien prezentować egzaminator.

W ocenie NIK, ocena zachowania egzaminatora jest jednym z elementów oceny rękojmi należytego wykonywania powierzonych obowiązków, tj. wymogu określonego w przepisie art. 58 ust. 1 pkt 8 *ustawy o kierujących*. Podobny pogląd przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny<sup>134</sup> w wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. I OSK 3879/18 stwierdzając, iż poza zakresem kontroli organu nadzorującego nie może być *sfera samego egzaminu, a konkretnie sposobu jego przeprowadzenia oraz postawy i działań egzaminatora w jego trakcie*.

W orzeczeniu tym NSA przychylił się do poglądu przyjętego przez sąd pierwszej instancji, zgodnie z którym do podjęcia kwalifikacji, że dana osoba nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków egzamina-

<sup>134</sup> W wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. I OSK 3879/18.



tora, wystarczy jednokrotny, negatywny przejaw zachowania, niezależnie od tego czy miał on wpływ na wynik egzaminu. Wskazał przy tym, że *Pojęcie rękojmi należytego wykonywania obowiązków należy odnosić, przynajmniej zasadniczo, do sfery moralno-etycznej. Na rękojmię należytego wykonywania obowiązków egzaminatora (...) składa się zatem całość jego cech charakteru jak: szlachetność, prawość, sumienność, bezstronność i właściwości osobistych egzaminatora na prawo jazdy, a także zdarzenia i okoliczności związane z jego osobą. Powstały w ten sposób wizerunek powinien dać gwarancję, iż osoba ta będzie wykonywała swoje obowiązki rzetelnie i bezstronnie, bezwzględnie przestrzegając prawa. Dlatego też każde pojawiające się podejrzenie nierzetelności uprawnia do uznania, że egzaminator nie daje rękojmi należytego wykonywania swoich obowiązków. Rękojmię, o jakiej mowa w ww. przepisie, odnieść zatem można jedynie do osoby bez istotnych wad, która gwarantuje należyte wykonywanie swoich obowiązków. W ocenie NIK tak rozumiane pojęcie rękojmi należytego wykonywania obowiązków stanowi dla marszałka województwa podstawę do oceny całości zachowań egzaminatora.*

### Przykład

W **UM Województwa Opolskiego**, w przypadku 23 skarg dotyczących egzaminu państwowego na prawo jazdy, nie zapewniono udzielenia odpowiedzi w terminach określonych w dokumentach wewnętrznych Urzędu, tj. nie później niż w ciągu dwóch miesięcy. Odpowiedzi na skargi były udzielane z opóźnieniem wynoszącym nawet 15 miesięcy. Ponadto w 12 przypadkach nie poinformowano wnoszących skargi o tym, że zostaną one rozpatrzone w terminie późniejszym; nie podano również przyczyn zwłoki oraz zaniechano wskazania nowego terminu załatwienia spraw, jak również nie pouczono o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 § 1 i art. 237 § 4 k.p.a.

Zaniechanie egzekwowania przekazywania wyników zdawalności w cyklach kwartalnych

W **UM Województwa Opolskiego** w okresie od 25 lutego 2016 r. do 19 września 2019 r. zaniechano egzekwowania od Dyrektora WORD w Opolu realizacji obowiązku przekazywania kwartalnych informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów, a informacje takie do połowy 2020 r. były przekazywane w okresach półrocznych pomimo tego, że zwrócono się do tego ośrodka o przekazywanie w okresach kwartalnych także informacji o zdawalności osób egzaminowanych przez poszczególnych egzaminatorów.

## 5.6. Prowadzenie rejestrów i ewidencji

### 5.6.1. Prowadzenie przez starostów rejestrów Ośrodków Szkolenia Kierowców oraz ewidencji instruktorów i wykładowców

W 88% starostw rejestry lub ewidencje były niekompletne i zawierały nieaktualne dane

W siedmiu na osiem<sup>135</sup> skontrolowanych starostw rejestry przedsiębiorców prowadzących OSK, a także ewidencje instruktorów oraz wykładowców nie były prowadzone w sposób prawidłowy i rzetelny ponieważ były niekompletne i zawierały nieaktualne dane.

<sup>135</sup> Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia rejestrów i ewidencji w SP w Proszowicach.



W SP w **Żniniu, Brzezinach, Strzelcach Opolskich, Prudniku, Śremie i Lubaniu** prowadzone przez starostów rejestry przedsiębiorców prowadzących OSK nie zawierały wszystkich danych określonych w art. 28 ust. 7 w związku z ust. 4 ustawy o kierujących. Ponadto zawarte w nich informacje nie były aktualizowane.

### Przykłady

W SP w **Żniniu** wpisy dotyczące pięciu z 14 przedsiębiorców nie zawierały części wymaganych elementów, tj. w trzech przypadkach numeru REGON, w jednym przypadku numeru w rejestrze przedsiębiorców w KRS, a w jednym – pełnej firmy przedsiębiorcy, zawierającej stosownie do wymogów art. 434 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny imię i nazwisko osoby fizycznej.

Badanie wpisów dotyczących sześciu z ww. przedsiębiorców wykazało, że starostwo nie zapewniło ich rzetelności, gdyż mimo dysponowania co najmniej od I kwartału 2021 r. informacją o zmianie, według stanu na 30 września 2021 r.:

- w odniesieniu do dwóch OSK nie wprowadzono informacji o sześciu spośród ogółem 39 instruktorów prowadzących szkolenie;
- w odniesieniu do trzech OSK nie wykreślono informacji o 12 spośród ogółem 17 instruktorów, którzy zakończyli prowadzenie szkoleń;
- w odniesieniu do trzech OSK nie wprowadzono informacji o 21 spośród ogółem 61 pojazdów, przy pomocy których prowadzono szkolenie;
- w odniesieniu do trzech OSK nie wykreślono informacji o 21 spośród ogółem 29 pojazdów, których wykorzystywanie na potrzeby szkoleń zakończono;
- w odniesieniu do dwóch OSK nie wpisano informacji o adresach, tytułach prawnych i okresie dysponowania dwoma spośród ogółem 10 wykorzystywanych placów manewrowych;
- w odniesieniu do jednego OSK nie wykreślono informacji o adresach, tytułach prawnych i okresie dysponowania jednym spośród ogółem trzech placów manewrowych, których wykorzystywanie na potrzeby szkolenia zaprzestano;
- w odniesieniu do jednego OSK nie zmodyfikowano informacji o okresie dysponowania pomieszczeniem biurowym;
- w odniesieniu do jednego OSK nie zmodyfikowano informacji o okresie dysponowania jednym spośród 10 placów manewrowych wykorzystywanych ogółem przez te sześć ośrodków;
- w odniesieniu do jednego OSK błędnie wskazano siedzibę przedsiębiorcy wskazując, że jest to miasto Żnin, podczas gdy było miasto Bydgoszcz.

W SP w **Brzezinach** w przypadku trzech z ośmiu kontrolowanych ośrodków stwierdzono niezgodności pomiędzy danymi ujętymi w rejestrze, a znajdującą się w WKiT dokumentacją. Rozbieżności dotyczyły wykazania w ewidencji jako „aktywnych”, danych ośrodków w zakresie infrastruktury, pojazdów i pracowników (w tym zmarłego w 2019 r. instruktora) w sytuacji, gdy przedsiębiorcy ci albo złożyli dokumenty o wycofaniu tych składników mienia lub osób, albo nie udokumentowali przedłużenia zawartych umów. Wykazano również rozbieżności dot. daty wpisu dwóch ośrodków do rejestru, będącą faktycznie datą wydania zmienionego zaświadczenia. Jednocześnie, od przedsiębiorców nie egzekwowano przedkładania informacji o zaprzestaniu użytkowania składników infrastruktury wykorzystywanych do nauczania, pojazdach, które wycofane zostały z nauczania jazdy lub pracownikach (instruktorach, personelu medycznym), który już nie świadczy usług na rzecz ośrodka.

W SP w **Prudniku** informacje o zmianach danych w dziewięciu przypadkach zostały wprowadzone do rejestru OSK po upływie nawet 750 dni od ich zgłoszenia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalono ponadto, że mimo orzeczenia wobec instruktora nauki jazdy, prowadzącego jednocześnie OSK, środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kat. B na okres sześciu miesięcy oraz jego wykreślenia z ewidencji instruktorów, osoba ta była nadal wykazywana w rejestrze OSK.

W **SP w Śremie**, pomimo że w starostwie dysponowano pełnym zakresem niezbędnych do uzupełnienia rejestru danych, rejestr nie zawierał numeru identyfikacji statystycznej REGON, adresów należących do OSK pomieszczeń biurowych, sal wykładowych i placów manewrowych, wraz z określeniem tytułu prawnego oraz dat określających okres na jaki przedsiębiorca posiada tytuł prawny do tych obiektów oraz numerów rejestracyjnych każdego pojazdu, którym prowadzona jest nauka jazdy.

Ustalono ponadto, że dane dotyczące instruktorów nauki jazdy zatrudnionych w sześciu spośród ośmiu OSK były nieaktualne (brak wpisu 16 instruktorów wykonujących tę funkcję w okresie objętym kontrolą oraz niewykreślenie czterech niewykonujących już w tym okresie tej funkcji).

Nieprawidłowe rozpatrywanie wniosków o wpis do rejestru

W **SP w Prudniku, Strzelcach Opolskich i Śremie** stwierdzono nieprawidłowe rozpatrzenie wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK.

### Przykłady

W **SP w Śremie** nie wezwano do uzupełnienia wniosku o zmianę wpisu w rejestrze OSK dwóch przedsiębiorców, którzy złożyli niekompletne wnioski o rozszerzenie zakresu szkolenia prowadzonego przez OSK. Stosownie do art. 28b ust. 2 *ustawy o kierujących* starosta wzywa przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania.

W **SP w Prudniku** zaniechano niezwłocznego przeprowadzenia kontroli w dwóch OSK, pomimo tego, że dołączona do wniosków o wpis dokumentacja wskazywała na niespełnienie wymagań określonych w tabeli nr 10 załącznika nr 2 do *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Ustalono, że w przypadku pierwszego wniosku plac manewrowy nie spełniał minimalnych wymogów w odniesieniu do długości pasa do płynnej jazdy do przodu i do tyłu oraz do płynnej jazdy do przodu i do tyłu do rozpoczęcia łuku. W przypadku drugiego wniosku nie podano wymiarów i powierzchni placu manewrowego, co uniemożliwiało stwierdzenie, że plac manewrowy spełnia minimalne wymagania określone przepisami ww. rozporządzenia. W obu przypadkach nie zlecono przeprowadzenia kontroli doraźnych. Ustalono ponadto, że jeden z przedsiębiorców był uwzględniony w planie kontroli kompleksowej w roku 2019 i 2020, jednak kontrola w 2019 r. nie została przeprowadzona, a w 2020 r. została ograniczona do kontroli dokumentacji, bez oględzin infrastruktury ośrodka.

Brak wymaganych wpisów w ewidencjach instruktorów i wykładowców

W **SP w Brzezinach, Strzelcach Opolskich, Prudniku, Śremie i Lesku** prowadzone przez starostów ewidencje nie umożliwiały zamieszczenie w nich wszystkich danych określonych w art. 33 ust. 3 oraz art. 38 ust. 3 *ustawy o kierujących*.

### Przykłady

W **SP w Śremie** spośród danych wymaganych dyspozycją art. 33 ust. 3 pkt 1–7 *ustawy o kierujących*, ewidencja instruktorów zawierała tylko dane wskazane w pkt 1, 2, 4 i 5, tj.: numer ewidencyjny, imię i nazwisko oraz adres instruktora, oraz poszczególne rodzaje jego uprawnień. Adres instruktora zapisywany był w ewidencji w większości starszych wpisów dokonanych przed wejściem w życie ww. *ustawy* (w 91 na 109 pozycji), natomiast od momentu jej obo-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiązywania – w przypadku wszystkich 12 wpisów – brak było w ewidencji takiej informacji. Ponadto w ewidencji nie uwzględniono obowiązkowych danych instruktora, takich jak numer PESEL, daty uzyskania poszczególnych rodzajów uprawnień, w zakresie których może prowadzić szkolenie, numeru ewidencyjnego OSK lub innego podmiotu, w którym prowadzi szkolenie oraz daty ważności legitymacji.

Ponadto w przypadku jednego instruktora, w ewidencji pominięto wpis kategorii A przy zapisie kategorii AM, A1 i A2 oraz przy pięciu wpisach na dwanaście dokonanych po wejściu w życie *ustawy o kierujących*, nie dopisano do nich odpowiednich kategorii szkolenia – tj. AM, A1 i A2 oraz B1.

W **SP w Prudniku** w przypadku siedmiu instruktorów nie wpisano do ewidencji informacji, że osoby te posiadają uprawnienia w zakresie prawa jazdy kat. B1, pomimo tego, że funkcjonalność systemu umożliwiała wprowadzenie takiego zapisu. W przypadku pięciu instruktorów w ewidencji tej nie uwzględniono informacji o aktualnych badaniach lekarskich oraz psychologicznych.

W **SP w Lesku** nie wpisywano numeru ewidencyjnego OSK, w którym instruktor prowadził szkolenie, pomimo że starosta uzyskiwał takie dane w trakcie corocznych kontroli kompleksowych. Ponadto nie wymagano od instruktorów uzupełnienia informacji o numer ewidencyjny OSK w sytuacji informowania o rozpoczęciu prowadzenia zajęć lub ich zmiany.

W **SP w Żninie, Brzezinach, Prudniku, Śremie i Lubaniu** ewidencje zawierały nieaktualne dane.

Brak aktualizacji danych w ewidencjach instruktorów i wykładowców

### Przykłady

W **SP w Żninie** dane zawarte w ewidencji były niepełne lub niezgodne ze stanem faktycznym. Na 47 wpisów do ewidencji błędne dane zawarto w 46 na 553 skontrolowanych pól danych:

- jeden wpis dotyczący instruktora nadal miał on status aktywny, pomimo wydania 12 lutego 2021 r. decyzji o jego wykreśleniu z ewidencji;
- siedem wpisów nie uzupełniono o miejsce urodzenia instruktora;
- w czterech wpisach nie uaktualniono adresu zamieszkania instruktora;
- w 11 wpisach nie wprowadzono lub nie zaktualizowano OSK, w którym dany instruktor prowadzi szkolenia, pomimo posiadania przez starostwo takich informacji na podstawie przeprowadzonych kontroli w OSK;
- w trzech wpisach podano błędną datę ważności legitymacji;
- w 19 wpisach nie wprowadzono z urzędu uprawnień do szkolenia dodatkowych kategorii.

W **SP w Brzezinach** w sześciu z 28 przypadków, jako ośrodek, w którym instruktorzy prowadzą szkolenia, wskazano nieistniejący już OSK; w dwóch przypadkach, nie ujęto w ewidencji danych dot. numerów OSK, w których ww. instruktorzy prowadzą szkolenia, pomimo uzyskania przez Starostwo od instruktorów informacji, pozwalających na zaktualizowanie ewidencji; w dwóch przypadkach, w ewidencji nie zamieszczono informacji dotyczącej miejsca prowadzenia szkolenia oraz nie egzekwowano od instruktorów dopełnienia obowiązku przekazania powyższych danych. Jednorazowa aktualizacja danych została dokonana w 2013 r. związku z wejściem w życie *ustawy o kierujących*. W okresie późniejszym nie egzekwowano od instruktorów wypełniania obowiązków w powyższym zakresie, a przypisane do instruktorów nieistniejące już od wielu lat OSK, wskazują, że starostwo nie przeprowadzało okresowych weryfikacji/aktualizacji danych.

W **SP w Śremie** w ewidencji instruktorów nie było zapisów potwierdzających wykreślenie z niej pięciu instruktorów, pomimo wystawienia decyzji administracyjnych w tym przedmiocie nawet przed ponad siedmiu laty.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z ustaleniami kontroli NIK we wszystkich starostwach, w czasie kontroli, dokonano uzupełnienia oraz aktualizacji danych w prowadzonych rejestrach oraz ewidencjach.

Nieprawidłowe rozpatrywanie wniosków o wpis do ewidencji

W **SP w Brzezinach i Lesku** stwierdzono nieprawidłowe rozpatrzenie wniosków i dokonanie wpisu do ewidencji instruktorów.

### Przykłady

W **SP w Lesku** wpisano do ewidencji instruktorów ponownie osobę, która została z niej wykreślona ze względu na niedostarczenie w wymaganym terminie zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w roku ubiegłym w warsztatach doskonalenia zawodowego. Wpis został dokonany pomimo niedostarczenia zaświadczenia o odbyciu warsztatów doskonalenia zawodowego. W kolejnym przypadku skreślenie instruktora z ewidencji nastąpiło dopiero po dwóch latach od niedopełnienia ww. obowiązku.

W **SP w Brzezinach** w dwóch przypadkach dokonano wpisu do ewidencji instruktorów, pomimo że do wniosku o wpis załączone zostały zaświadczenia o niekaralności wystawione odpowiednio 149 i 150 dni przed złożeniem do starostwa wniosku o wpis. Ponadto, u jednego z instruktorów, w aktach osobowych brak było dokumentu potwierdzającego sprawdzenie wymogu jego niekaralności.

Brak weryfikacji spełniania wymagań w zakresie karalności

W **SP w Prudniku, Strzelcach Opolskich i Lesku** zaniechano okresowej kontroli spełniania przez przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów i wykładowców, wpisanych do rejestrów i odpowiednio ewidencji, wymagań w zakresie braku karalności.

### Przykłady

W **SP w Prudniku** nie występowało na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o KRK do Biura Informacyjnego KRK z zapytaniami, czy przedsiębiorcy wpisani do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK nie byli prawomocnie skazani za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów. I odpowiednio instruktorzy lub wykładowcy nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za: przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, prowadzenie pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub w stanie po użyciu innego podobnie działającego środka, przestępstwo umyślne przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności.

W **SP w Strzelcach Opolskich** zaniechano okresowej weryfikacji wymogów w zakresie niekaralności przedsiębiorców prowadzących OSK oraz instruktorów i wykładowców w oparciu o dane wynikające z kartoteki karnej KRS, ograniczając się w tym zakresie do ustnych oświadczeń przedsiębiorców w tym zakresie składanych w toku corocznych kontroli, o których mowa w art. 44 ustawy o kierujących. Uzyskiwanych w tym trybie informacji nie dokumentowano w żaden sposób, pomimo wymogu w tym zakresie wynikającego z art. 72 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *k.p.a.*

W ocenie NIK, zgodnie z art. 220 *k.p.a.*, organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do któ-

rych organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>136</sup>, a zgodnie art. 15 przedmiotowej ustawy, podmiot prowadzący rejestr publiczny zapewnia podmiotowi publicznemu nieodpłatny dostęp do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań. Ponadto na podstawie art. 6 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym<sup>137</sup> organom samorządu terytorialnego w przypadkach, kiedy jest to uzasadnione potrzebą wykonania nałożonych na nie zadań, określonych m.in. w *ustawie o kierujących*, przysługuje prawo do uzyskania informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w tym rejestrze.

Ponadto NIK wskazuje, że spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej, zgodnie z art. 43 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* podlega kontroli, tym samym organ prowadzący rejestr OSK nie może poprzestać na przyjęciu od przedsiębiorcy oświadczenia o spełnieniu warunków do prowadzenia takiej działalności (w tym niekaralności za określone przestępstwa), ale powinien spełnienie tych warunków zweryfikować albo jeszcze przed dokonaniem wpisu w rejestrze OSK, albo w trakcie prowadzonych czynności z zakresu nadzoru lub kontroli nad działalnością OSK.

W **SP w Żninie, Brzezinach, Strzelcach Opolskich, Prudniku, Śremie i Lesku** stwierdzono brak lub nieprawidłową realizację obowiązku w zakresie skreślenia instruktora z ewidencji.

Nierzetelna realizacja obowiązku skreślenia z ewidencji

### Przykłady

W **SP w Żninie** nie podjęto żadnych działań w związku z tym, że jeden z instruktorów przez cały okres objęty kontrolą tj. lata 2018–2020 przedstawiał zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego dla instruktorów, w których sam został wskazany, jako instruktor, który dokonał oceny sposobu przeprowadzenia szkolenia tj. uczestniczył w warsztatach jednocześnie w roli uczestnika, jak i instruktora.

W **SP w Brzezinach** w dwóch przypadkach na 28 objętych badaniem, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 46 ust. 1 *ustawy o kierujących*, nie skreślono instruktora z ewidencji, pomimo utraty ważności posiadanych przez nich legitymacji oraz nieprzedłożenia nowych orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności instruktora. Jeden z instruktorów, nie dostarczył ponadto ważnego zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w warsztatach z doskonalenia zawodowego za 2019 i 2020 r.

W **SP w Prudniku** wykreślono instruktora z ewidencji dopiero za brak zaświadczenia o uczestnictwie w warsztatach doskonalenia zawodowego za 2019 r., pomimo braku przedstawienia stosownego zaświadczenia już za rok 2018.

W **SP w Śremie** pięć decyzji o wykreśleniu instruktorów z ewidencji, w związku z niedostarczeniem w wymaganym terminie zaświadczeń potwierdzających uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego dla instruktorów oraz aktualnych orzeczeń lekarskiego i psychologicznego

<sup>136</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

<sup>137</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1709, ze zm.



o niewystępowaniu przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora, wydano z opóźnieniem od pięciu do 15 miesięcy od terminu, w którym należało dostarczyć właściwe dokumenty.

### 5.6.2. Prowadzenie przez marszałków województw ewidencji egzaminatorów

W pięciu z sześciu skontrolowanych urzędach ewidencje egzaminatorów obejmowały zakres danych wymagany *ustawą o kierujących*, przy czym niektóre dane w nich zawarte były nierzetelne.

#### Przykład

Ewidencja prowadzona przez **Marszałka Województwa Wielkopolskiego** nie zawierała danych dotyczących dat i miejsc urodzenia egzaminatorów. Pomimo że ustawa nie przewiduje prowadzenia osobnej karty ewidencyjnej, ww. dane wprowadzane były do odrębnej karty ewidencji.

#### Nierzetelne prowadzenie ewidencji egzaminatorów

Pomimo że ewidencje na ogół prowadzone były w zakresie zgodnym w przepisami *ustawy o kierujących*, to jednak w pięciu UM<sup>138</sup> niektóre dane w niej zawarte nie były aktualne i prawidłowe.

Nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieaktualnych adresów zamieszkania, dat uzyskania uprawnień oraz pełnej informacji o posiadanych uprawnieniach, błędnych dat ważności legitymacji, nieprawidłowych nazw ośrodków, w których byli zatrudnieni. Przyczyną tego stanu było niewdrożenie rozwiązań zapewniających bieżącą weryfikację prawidłowości danych gromadzonych w ewidencji.

#### Przykłady

W ewidencji **Marszałka Województwa Łódzkiego** stwierdzono nieprawidłowości dotyczące daty ważności legitymacji (13,4% wpisów), nazwy i/lub adresu WORD, w którym egzaminator był zatrudniony (dla 89,2% egzaminatorów). Ponadto stwierdzono w przypadku 17,8% nieaktualność adresów zamieszkania egzaminatorów.

Ewidencja egzaminatorów prowadzona **Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego** prowadzona była nierzetelnie, ponieważ zawierała dane nieaktualne i niezgodne z dokumentacją zgromadzoną w Urzędzie:

- a) w jedenastu przypadkach w ewidencji nie odnotowano aktualnego zakresu uprawnień do egzaminowania;
- b) w jednym przypadku w ewidencji nie odnotowano aktualnych uprawnień egzaminatora do kierowania pojazdami;
- c) w jednym przypadku w ewidencji wykazano zatrudnienie w WORD w Toruniu, podczas w dniu 22 lutego 2021 r. Urząd powziął informację z ww. ośrodka o zakończeniu stosunku pracy z dniem 28 lutego 2021 r.;
- d) w dwóch przypadkach w ewidencji odnotowano zatrudnienie egzaminatora, jednak nie podano terminu ważności legitymacji, podczas gdy informację o tej dacie uzyskano z WORD w Bydgoszczy 7 lipca 2021 r.;
- e) w siedmiu przypadkach w ewidencji nie zaktualizowano przekazanej przez WORD w Toruniu oraz WORD w Bydgoszczy informacji o nowej dacie ważności legitymacji;
- f) w jednym przypadku w ewidencji nie odnotowano zgłoszonego przez egzaminatora nowego adresu zamieszkania.

<sup>138</sup> Oprócz UM Województwa Małopolskiego w Krakowie.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W prowadzonej w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Opolskiego** ewidencji egzaminatorów, w ośmiu przypadkach nie odnotowano informacji dotyczących okresu ważności legitymacji egzaminatora, pomimo wykazania, że osoby te są zatrudnione w ośrodkach ruchu drogowego. Powyższe stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z art. 58 ust. 3 pkt 7 *ustawy o kierujących pojazdami*.

W **UM Województwa Dolnośląskiego** stwierdzono nieprawidłowości, które wystąpiły w związku z realizacją obowiązku skreślenia egzaminatorów z ewidencji. W trzech przypadkach takich skreśleń dokonano w sposób nieuprawniony, tj. z naruszeniem przepisów prawa, co pozbawiło objętych nimi egzaminatorów posiadanych uprawnień. Natomiast w dwóch przypadkach stosowne postępowania administracyjne wszczęto z nieuzasadnioną zwłoką. Skutkowało to posiadaniem przez dwie osoby niespełniających ustawowych wymogów w tym zakresie uprawnień egzaminatora.

W ocenie NIK, posiadanie uprawnień do egzaminowania kandydatów na kierowców, jest szczególnie istotne dla brd, stąd organ administracji publicznej winien działać w powyższych sytuacjach bez zbędnej zwłoki. W przypadku egzaminatorów zatrudnionych w WORD, takie okresowe zaniechanie działania mogłoby skutkować przeprowadzaniem egzaminów państwowych przez osoby, które nie spełniały wymogów do posiadania uprawnień egzaminatora, a w konsekwencji unieważnieniem takich egzaminów.

Nieprawidłowości  
w zakresie skreślenia  
z ewidencji

### Przykłady

W **UM Województwa Dolnośląskiego** postępowania w sprawie skreślenia z ewidencji dwóch egzaminatorów wszczęto dopiero po blisko dwóch i blisko czterech miesiącach od upływu terminu na złożenie zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w warsztatach doskonalenia zawodowego i odpowiednio upływu ważności orzeczeń lekarskich i psychologicznych o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności egzaminatora.

Ponadto Marszałek, w stosunku do trzech egzaminatorów, wydał decyzje administracyjne o ich skreśleniu z ewidencji egzaminatorów z uwagi na utratę ważności orzeczenia lekarskiego i/lub orzeczenia psychologicznego. Marszałek nie uwzględnił przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>139</sup>, bowiem zgodnie z art. 31m ust. 2 ustawy orzeczenia zachowywały swą ważność nie dłużej jednak niż do upływu 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii.

W **UM Województwa Opolskiego**, pomimo zakończenia postępowania wyjaśniającego w dniu 6 marca 2020 r., do 31 lipca 2020 r. nie została wydana decyzja o skreśleniu egzaminatora z ewidencji w związku z nieprzedłożeniem przez ww. egzaminatora zaświadczenia o udziale w 2019 r. w warsztatach doskonalenia zawodowego.

W trzech urzędach marszałkowskich nie weryfikowano w sposób kompleksowy spełniania wymogu zapewnienia rękojmi należytego wykonywania obowiązków w stosunku do osób ubiegających się oraz posiadających uprawnienia egzaminatora (art. 58 ust. 1 pkt 8 *ustawy o kierujących pojazdami*).

Brak lub nierzetelna  
realizacji obowiązków  
w zakresie rękojmi

<sup>139</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

### Przykłady

W **UM Województwa Wielkopolskiego** w ogóle nie weryfikowano w tym zakresie osób ubiegających się o wpis do ewidencji egzaminatorów, natomiast weryfikacja egzaminatorów wpisanych do ewidencji odbywała się jedynie poprzez ocenę ich pracy dokonywaną w czasie kontroli WORD oraz na podstawie analizy złożonych skarg. W obu przypadkach nie korzystano z uprawnienia do uzyskania od Policji informacji o wpisach do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego.

W **UM Województwa Dolnośląskiego** wobec ujętych w ewidencji egzaminatorów nie podejmowano działań ukierunkowanych na weryfikację utrzymywania przez nich rękojmi należytego wykonywania obowiązków. Teczki osobowe egzaminatorów nie obejmowały dokumentów potwierdzających wykonanie czynności w tym zakresie. Nie stwierdzono również podejmowania przez Marszałka prób skorzystania z ustaleń i działań innych organów władzy publicznej w celu ustalenia, czy egzaminator zapewnia odpowiedni poziom zawodowy i moralny.

NIK zauważa, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że nie jest uprawnione stawianie znaku równości między *byciem niekaranym* a *dawaniem rękojmi należytego wykonywania zawodu*, gdyż nie są to pojęcia tożsame<sup>140</sup>. Szerzej kwestię rozumienia pojęcia rękojmi wykonywania zawodu poruszono w rozdziale 5.6 *Sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem egzaminów (...)* nagłówek boczny *Nierzetelne rozpatrywanie skarg*.

W ocenie NIK ww. pojęcie, chociaż nietożsame z „niekaralnością”, może mieć związek z prawnokarną oceną działań egzaminatora. Wskazał na to NSA w Warszawie<sup>141</sup>, stwierdzając, że rękojmia wykonywania zawodu/obowiązków wiąże się z wymogiem pryncypialnej postawy, której cechą jest m.in. bezwzględne poszanowanie prawa.

W **UM Województwa Opolskiego** pomimo uzyskania informacji o wydanych w marcu 2019 r. przez Marszałka Województwa Śląskiego decyzjach<sup>142</sup> o skreśleniu z ewidencji egzaminatorów trzech osób, wpisanych na prowadzoną w UM Województwa Śląskiego listę egzaminatorów zaniechano wznowienia postępowań administracyjnych zakończonych wydanymi z upoważnienia Marszałka Województwa Opolskiego 5 kwietnia 2019 r. oraz 12 kwietnia 2019 r. trzema decyzjami o wpisie tych osób do ewidencji egzaminatorów prowadzonej w Urzędzie.

W ocenie NIK, po wznowieniu postępowań w sprawie wpisu ww. osób do ewidencji prowadzonej przez Marszałka Województwa Opolskiego powinna była nastąpić weryfikacja spełnienia przez ww. egzaminatorów przesłanki w zakresie rękojmi należytego wykonywania obowiązków.

<sup>140</sup> M.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 listopada 2016 r., III SA/Gd 768/16, LEX nr 2173520).

<sup>141</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2003 r., II SA 395/01, LEX nr 126776.

<sup>142</sup> Wydanych w związku z nieprzedłożeniem do 7 stycznia 2019 r. zaświadczeń potwierdzających udział w 2018 r. w warsztatach doskonalenia zawodowego.

### **5.7. Wyniki analizy obowiązujących programów szkolenia, programu kursu kwalifikacyjnego i warsztatów doskonalenia zawodowego oraz dotyczące warunków, trybu, zakresu i zasad przebiegu egzaminów**

Poniżej przedstawiono wyniki analizy funkcjonowania polskiego systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz uzyskiwania i rozwoju kwalifikacji instruktorów, wykładowców i egzaminatorów. Poniższy materiał opracowano na podstawie ustaleń kontroli oraz wyników zleconych przez Najwyższą Izbę Kontroli badań, przedstawionych w ekspertyzie. Badanie miało na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania (m.in.):

- a) W zakresie programów szkolenia, kursów kwalifikacyjnych oraz doskonalenia zawodowego:
  - Czy treści zawarte w programach szkoleń kandydatów na kierowców, kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów odpowiadają opisom kwalifikacji odpowiednio kierowców, instruktorów i egzaminatorów oraz czy programy szkoleń tych osób zawierają charakterystyki absolwenta poszczególnych rodzajów kursów?
  - Czy kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów przewidują uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminów wstępnych?
  - Czy dokumentacja prowadzonych szkoleń dla kandydatów na kierowców i kierowców oraz kursów kwalifikacyjnych dla kandydatów na instruktorów oraz dla kandydatów na egzaminatorów potwierdza realizację obowiązujących programów nauczania?
  - Czy dokumentacja przeprowadzanych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów oraz dla egzaminatorów potwierdza realizację zatwierdzonych programów?
  - Czy dobór tematyki szczegółowych programów warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów i egzaminatorów odpowiadał wymaganiom formalnym oraz zapewniał osiągnięcie celów dydaktycznych umożliwiających podnoszenie poziomu kompetencji i kwalifikacji?
- b) W zakresie katalogu pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców:
  - Czy baza pytań egzaminacyjnych zawierała jednoznacznie sformułowane pytania, nie zawierała błędów, dotyczyła treści zawartych w programie szkolenia kandydatów na kierowców, a propozycje odpowiedzi były określone w sposób jednoznaczny?
  - Na jakiej podstawie określono strukturę testu egzaminu teoretycznego dla kandydatów na kierowców oraz czy wartości punktowe poszczególnych pytań odpowiadały znaczeniu tematyki pytań dla bezpieczeństwa ruchu drogowego?

- c) W zakresie dotyczącym organizacji i przebiegu egzaminu:
- Czy zakres egzaminów sprawdzających kwalifikacje wynikał z programów szkoleń oraz czy zadania egzaminacyjne były skorelowane z treścią programów szkoleń?
  - Czy obowiązkowe programy egzaminacyjne rozumiane jako sumy zadań do zrealizowania podczas realizacji egzaminów praktycznych odpowiadały standardom egzaminów określonych w przepisach UE?
  - Czy określone w przepisach szczegółowe kryteria ocen stosowane na egzaminach teoretycznych i praktycznych odpowiednio kierowców, instruktorów i egzaminatorów spełniały standardy nowoczesnej dydaktyki?
  - Czy arkusze przebiegu egzaminu praktycznego były prawidłowo wypełniane przez egzaminatorów pod względem formalnym i dydaktycznym?

### 5.7.1 Programy szkolenia, kursy kwalifikacyjne oraz doskonalenie zawodowe

#### Zawartość programów szkolenia

Programy szkolenia teoretycznego i praktycznego dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami stanowią załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.* W ocenie NIK, Programy nie są, jak określono w ww. załączniku *Szczegółowymi programami szkolenia*, tylko wykazem zagadnień stanowiących przedmiot pytań na egzaminie teoretycznym czy też zadań realizowanych na egzaminie praktycznym.

Programy ukierunkowane na uzyskiwanie pozytywnych wyników egzaminów

W opinii NIK już na poziomie aktów prawnych szkolenie kandydatów na kierowców jest ukierunkowane wyłącznie na uzyskiwanie pozytywnych wyników egzaminów. Ponadto NIK zauważa, że w Programie nie ma określonych zagadnień stanowiących osobny przedmiot zajęć teoretycznych i ćwiczeń w zakresie udzielania pierwszej pomocy<sup>143</sup>. Jest to istotny brak, biorąc pod uwagę rolę, jaką w poprawie brd pełnią umiejętności udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej.

Z przeprowadzonych przez NIK analiz wynika, że analogiczna sytuacja dotyczy programów kursów dla kandydatów na instruktorów i wykładowców. Rozporządzenie nie zawiera Programu szkolenia ww. osób. Określa jedynie przedmioty, liczbę godzin zajęć teoretycznych i praktycznych oraz tematy, które powinny być ujęte podczas realizacji wskazanych przedmiotów.

Podobna sytuacja dotyczy programu kursu kwalifikacyjnego dla kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów. Zawarty w rozdziale 7 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* opis kursu wskazuje jedynie przedmioty, liczby godzin zajęć teoretycznych i praktycznych oraz odpowiednio tematy, które powinny być ujęte podczas realizacji poszczególnych przedmiotów.

<sup>143</sup> W dziale trzecim ujęto temat *Udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej*.

### Opisy kwalifikacji

Zgodnie z art. 104 ust. 2 ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji z dnia 22 grudnia 2015 r.<sup>144</sup>, minister właściwy do spraw transportu w okresie pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy powinien dokonać przeglądu kwalifikacji ustanowionych odrębnymi przepisami – należących do jego właściwości wg stanu na dzień wejścia ww. ustawy. W ocenie NIK celem tego procesu powinno być zidentyfikowanie kwalifikacji, w odniesieniu do których jest uzasadnione włączenie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. Identyfikacja kwalifikacji zakłada merytoryczny i kompleksowy opis zawodu kierowcy, instruktora i egzaminatora. Przegląd ten nie został jednak dokonany. W związku z tym opisy kwalifikacji kierowców, instruktorów i egzaminatorów, w rozumieniu przywoływanej ustawy, nie zostały wykonane. Implikuje to fakt, iż nie ma możliwości dokonania odpowiedniego porównania pomiędzy programami szkoleń, a opisami kwalifikacji. Natomiast treść odpowiednich przepisów ustawy o kierujących, w szczególności art. 3–20 w odniesieniu do kierowców, art. 33–40 w odniesieniu do instruktorów oraz art. 58–65 w stosunku do egzaminatorów nie precyzują wprost kim powinien być kierowca, instruktor czy egzaminator. Przepisy rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r. oraz rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r. również nie określają precyzyjnie wymaganego poziomu wiedzy (zna i rozumie), umiejętności (potrafi) oraz kompetencji społecznych (jest gotów do ...). W przepisach określono jedynie warunki jakie musi spełnić osoba, aby uzyskać ww. kwalifikacje nie precyzując ich opisu.

Brak opisów  
kwalifikacji

Programy szkoleń kandydatów na kierowców, instruktorów i egzaminatorów zawierają wyłącznie zbiory tematów. W ocenie NIK są one na ogół zbyt ogólne.

#### Przykład analizy przepisów dotyczących programu szkolenia

Dział drugi „Szczegółowego programu szkolenia teoretycznego dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowarami lub tramwajami” stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r. w poz. 2.9 ma podany temat: „Technika kierowania pojazdem”. To przykład zbyt ogólnego tematu, który nie określa w sposób szczegółowy konkretnego zbioru wiedzy koniecznej do przyswojenia przez uczestników szkolenia.

Z kolei w poz. 7 Tabeli nr 1 gdzie jest omawiane szkolenie instruktorów i wykładowców odnajdujemy przedmiot: „Technika i taktyka jazdy”. W części, która powinna być rozwinięciem, odnajdujemy jedynie powtórzenie nazwy przedmiotu z odniesieniem do miejsca realizacji (§ 23 ust. 2 pkt 7 ww. rozporządzenia).

Identyczny opis tego samego przedmiotu i w dokładnie taki sam sposób znajduje się w części dotyczącej szkolenia kandydatów na egzaminatorów (§ 42 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.).

W ocenie NIK zagadnienia zawarte w ww. programach szkoleń teoretycznych powinny być bardziej uszczegółowione z podziałem na poszczególne tematy oraz treści z nich wynikające. Treść, będąca głównym czynnikiem

<sup>144</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 226. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 15 stycznia 2016 r.



dydaktycznego i wychowawczego postępowania, powinna odzwierciedlać aktualne, jak i przyszłe potrzeby społeczne, zawodowe i kulturalne poszczególnych kierujących. Temat powinien być określony szczegółowo poprzez wskazanie celu, formy oraz metody prowadzenia zajęć. Jasno powinny być określone wymagania, które będą gwarantowały zaliczenie poszczególnych zajęć.

Zagadnienia zawarte w ww. programach szkoleń praktycznych dla kandydatów na kierowców powinny być w sposób bardziej zróżnicowany dostosowane do poszczególnych kategorii prawa jazdy z uwzględnieniem pogłębionej analizy potrzeb w zakresie praktycznych umiejętności związanych z poszczególnymi kategoriami uprawnień.

W przypadku programów zajęć praktycznych dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów, z uwagi na brak istotnych zmian od czasu wejścia w życie *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2001 r.* powinny nastąpić gruntowne zmiany. W ocenie NIK obowiązujące programy zawierają tylko ogólne elementy pokazu, obserwacji i przeprowadzania określonych części procesu szkolenia lub odpowiednio egzaminowania bez uwzględnienia konkretnych zagadnień związanych z programami szkolenia dla kandydatów na kierowców.

### Charakterystyki absolwenta

Brak w programach charakterystyk absolwenta

W ocenie NIK z przeprowadzonych analiz treści programów szkoleń kandydatów na kierowców, kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów wynika, że nie zawierają one charakterystyk absolwenta poszczególnych rodzajów kursów. Funkcjonowały one w przepisach dotyczących szkolenia kandydatów na kierowców, instruktorów i egzaminatorów nieprzerwanie od początku lat 90 tj. od wejścia w życie (1 maja 1992 r.) *rozporządzenia w sprawie uzyskiwania uprawnień z 1992 r.*

Zdaniem NIK dydaktyczne cele nauczania rozważa się w kategoriach: poznania – co uczeń powinien wiedzieć, kształcenia – co uczeń powinien umieć oraz wychowania – jak uczeń powinien postępować. Alternatywnie można je ująć w kategoriach ogólnych – kierunki dążeń pedagogicznych lub operacyjnych – opis wyników jakie mają być uzyskane. Są to w skrócie zamierzone osiągnięcia uczniów: (uczeń wie, rozumie, samodzielnie wykonuje). W ocenie NIK programy bez określenia efektów i sposobów sprawdzania ich osiągnięcia są mało skuteczne. Rolę taką powinny spełniać egzaminy wewnętrzne, do których przeprowadzania OSK są zobligowane prawem. Jednak, jak wynika z ustaleń kontroli, żadne ze skontrolowanych starostw nie przeprowadzało kontroli prawidłowości wykonywania przez OSK części praktycznej szkolenia w ruchu drogowym, w tym dotyczących kontroli przeprowadzania egzaminu wewnętrznego w ruchu drogowym.

W obowiązującym od 19 stycznia 2013 r. *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2012 r.* charakterystyki absolwenta kursu dla kandydatów na egzaminatorów nie uwzględniono. Identycznie jest z charakterystyką absolwenta szkolenia dla kandydatów na instruktorów i wykładowców. W *rozporządzeniu w sprawie szkolenia z 2012 r.* (obowiązującym od 19 stycznia 2013 r.) ww. charakterystyk nie określono.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W zakresie szkolenia kandydatów na kierowców radykalna zmiana zostaje dokonana od 5 marca 2016 r. w związku z wejściem w życie *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016*. W dokumencie tym nie ma już charakterystyki absolwenta, a program określony w uchylonym *rozporządzeniu w sprawie szkolenia z 2012 r.* został zastąpiony jedynie wykazem tematów<sup>145</sup>.

NIK zauważa, że „Charakterystyka absolwenta” to dydaktyczny cel procesu szkolenia oparty na programach oraz przekazywanych treściach. Dotyczy to zarówno zakresu szkolenia teoretycznego jak i praktycznego. Od strony dydaktycznej cele nauczania powinny zostać jasno określone jako:

- Zamierzone właściwości uczestników wyrażające się opanowaniem przez nich określonych czynności niezbędnych do wykonywania przypisanej roli (kierowcy, instruktora, egzaminatora).
- Świadomie założone efekty kształcenia.

W ocenie NIK, nieopracowanie charakterystyk absolwenta skutkuje brakiem jednoznacznie określonych efektów, które mogłyby podlegać walidowaniu.

### Egzaminy wstępne

Kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów nie przewidują uzyskania pozytywnego wyniku egzaminów wstępnych. Egzaminy wstępne zwane egzaminami kwalifikacyjnymi stanowiły warunek rozpoczęcia szkolenia dla kandydatów na instruktorów i egzaminatorów do 10 stycznia 2006 r., tj. do dnia wejścia w życie przepisów *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2005 r.* Poprzedzający ww. *rozporządzenie* akt prawny, tj. *rozporządzenie w sprawie szkolenia z 2001 r.* zawierał dla kandydata na instruktora oraz kandydata na egzaminatora warunek przyjęcia na szkolenie w postaci uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu kwalifikacyjnego ze znajomości przepisów ruchu drogowego i techniki kierowania pojazdem, odpowiednio do rodzaju uprawnień o jakie się ubiegał<sup>146</sup>.

Zdaniem NIK celem takiego egzaminu jest wyłonienie potencjalnych uczestników kursu posiadających określony poziom wiedzy teoretycznej i praktycznej z określonej dziedziny.

W ocenie NIK skutkiem likwidacji egzaminów wstępnych jest brak wstępnej selekcji i dopuszczenie do rozpoczynania procesu dydaktycznego związanego z uzyskiwaniem uprawnień instruktorów i egzaminatorów przez osoby nieprzygotowane do osiągnięcia właściwych efektów nauczania.

### Dokumentacja prowadzonych szkoleń dla kandydatów na kierowców i kierowców oraz kursów kwalifikacyjnych dla kandydatów na instruktorów oraz dla kandydatów na egzaminatorów

Badaniem objęto dokumentację z ośrodków egzaminowania we Wrocławiu i w Nowym Sączu, Łodzi, Pile i Tarnobrzegu<sup>147</sup>. W zakresie kursów

Uchylenie obowiązku odbycia egzaminu wstępnego przez kandydatów na instruktorów i egzaminatorów

Dokumentacja szkoleń nie potwierdza realizacji obowiązujących programów nauczania

<sup>145</sup> Patrz: Szczegółowy program szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami stanowiący załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*

<sup>146</sup> W § 10 ust. 2 pkt 2 oraz odpowiednio w § 13 ust. 2 pkt 2.

<sup>147</sup> Na podstawie dokumentacji przekazanej przez WORD we Wrocławiu i Tarnobrzegu

dla kandydatów na instruktorów, prowadzonych jedynie przez WORD w Tarnobrzegu, ocena została zawężona z uwagi na zawartość badanej dokumentacji. Stanowiły ją jedynie wykazy ilościowe i kalkulacje kosztów przeprowadzonych kursów. Konkluzją z powyższych analiz jest stwierdzenie, że jeżeli za program nauczania uznamy zbiór zagadnień lub wykaz tematów określonych w odpowiednich przepisach, a za dokumentację „karty przeprowadzonych zajęć” oraz dzienniki lekcyjne to stwierdzimy, iż pomiędzy nimi istnieje na ogół jedynie proste „odwzorowanie”. Nie oznacza to jednak, że programy nauczania, tak dalece uproszczone, że trudno je nazwać programami, zostały zrealizowane.

Analizując dokumentację pokontrolną nie stwierdzono wypełnionej części „Ocen postępów słuchaczy” (strona 27–28 stosowanych dzienników) ani „Wniosków do dalszej pracy” (strona 29–30 stosowanych dzienników). Wzory kart przeprowadzonych zajęć nie zawierały pola pozwalającego wpisać ocenę. Świadczy to o powszechnie funkcjonującym zjawisku braku walidowania procesu nauczania.

Poddana badaniu dokumentacja nie zawsze potwierdzała realizację „obowiązującego programu nauczania”. Dowodem jest m.in. fragment dziennika lekcyjnego zawierający wykaz tematów przeprowadzonych zajęć na kursie dla kandydatów na egzaminatorów organizowanym w 2019 r. przez WORD we Wrocławiu. W opinii NIK, brak logicznego związku pomiędzy poszczególnymi tematami, np. wcześniejsze omówienie różnic pomiędzy egzaminem praktycznym dla kandydatów na egzaminatorów w stosunku do omówienia zasad egzaminu praktycznego dla kandydatów na kierowców, świadczyć może albo o wypełnianiu dziennika nie na bieżąco albo o braku zaplanowania przez wykładowcę kolejności realizacji tematów. Charakterystyczne jest ograniczenie dokumentowania tematów dotyczących etyki zawodu egzaminatora do zwrotu „Etyka zawodowa” (strona 14 ww. dziennika). W zakresie przedmiotu „Technika kierowania i obsługa pojazdu” nie występowało wyraźne udokumentowanie omówienia procesów hamowania z uwzględnieniem istotnych dla tego rodzaju czynności różnic. Nie zostały udokumentowane czynności kontrolno-obsługowe obejmujące ważny dla brd temat dotyczący stanu opon. Przy tego rodzaju sposobie dokumentowania nie można jednoznacznie stwierdzić czy obowiązkowe tematy zostały zrealizowane.

W ocenie NIK poprawę sytuacji mogłoby spowodować określenie w rozporządzeniu szczegółowego programu nauczania, planu nauczania oraz charakterystyki absolwenta kursu. Dopiero wówczas będzie można dokonywać jednoznacznej oceny na podstawie dokumentacji, czy program nauczania został zrealizowany.

NIK zauważa, że *rozporządzenie w sprawie kontroli WORD* nie przewiduje kontroli, której zakres obejmuje realizację kursów dla kandydatów na egzaminatorów lub szkoleń dla kandydatów na instruktorów. Podobnie *rozporządzenie w sprawie kontroli OSK* nie ujmuje w jej kontroli organizacji

---

dokonano analizy i oceny tematów na kursach dla kandydatów na egzaminatorów (lata 2018/2019/2020/2021), planów zajęć, kalkulacji kosztów oraz w przypadku Wrocławia dwóch Regulaminów kursu kwalifikacyjnego dla kandydatów na egzaminatorów z lat 2017 oraz 2020.

kursów dla kandydatów na instruktorów. Ponadto występuje brak symetrii w zakresie wymogów dotyczących doświadczenia osób prowadzących zajęcia na kursach dla kandydatów na egzaminatorów oraz szkoleń instruktorów i wykładowców. Pierwsza grupa powinna posiadać co najmniej 3-letnią praktykę zawodową w egzaminowaniu kandydatów na kierowców, a druga – szkoląca kandydatów na instruktorów – 5-letnią. Zmniejszenie wymaganego okresu praktyki z pięciu do trzech lat w pierwszej grupie, wynikało z *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2016 r.*<sup>148</sup>

### Dokumentacja przeprowadzanych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów oraz dla egzaminatorów

Poddane badaniu zatwierdzone przez marszałków województw ramowe programy warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów<sup>149</sup> zawierały tematy będące odwzorowaniem tematyki określonej w przepisach rozdziału 8 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.* Ponieważ przepisy, poza ogólną tematyką nie określają minimalnej liczby godzin zajęć z poszczególnych przedmiotów, stąd realizacja tych warsztatów miała różny wymiar czasowy.

#### Przykład

**WORD we Włocławku** drugi dzień warsztatów, tj. 30 marca 2021 r., ograniczył do 3 godzin zajęć teoretycznych (3 x 45 min.). Natomiast pierwszego dnia (29 marca 2021 r.) zaplanowano aż 7 godzin teoretycznych. Trzeci dzień obejmował wyłącznie zajęcia praktyczne. Całość warsztatów została zrealizowana w 10 godzin teoretycznych i 8 godzin zajęć praktycznych dla wszystkich egzaminatorów.

W ocenie NIK wobec braku dokumentacji obejmującej realizację warsztatów trudno jest określić – szczególnie, że co rok dokumentacja w części planu była identyczna – jakie treści faktycznie realizowano.

Ramowe programy warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów, z uwagi na brak takiego obowiązku, nie były poddawane tej procedurze. W ocenie NIK stan ten skutkuje dowolnością w faktycznej realizacji tego rodzaju zajęć. Nie odnotowano przy tym przypadku dokumentacji wskazującej na kontrolę sposobu realizacji warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów oraz egzaminatorów.

### Dobór tematyki szczegółowych programów warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów i egzaminatorów

Dokumentacja programów warsztatów doskonalenia zawodowego egzaminatorów, przedkładanych do zatwierdzenia marszałkom województw, pozwalała na porównanie z wymaganiami formalnymi. Natomiast ze względu na brak dokumentacji programów warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów, nie jest możliwe ustalenie, czy dobór tematyki

Warsztaty doskonalenia zawodowego egzaminatorów – brak w przepisach liczby godzin zajęć (dokumentacja nie potwierdza realizacji zatwierdzonych programów)

Warsztaty doskonalenia zawodowego instruktorów – brak obowiązku zatwierdzenia programu

Brak dokumentacji programów warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów

<sup>148</sup> Przepisy rozporządzenia weszły w życie z dniem 25 lutego 2016 r.

<sup>149</sup> Zbadano zatwierdzone przez właściwych marszałków województw programy warsztatów doskonalenia zawodowego z lat 2018–2021 dla następujących ośrodków egzaminowania: we Wrocławiu, Nowym Sączu, Łodzi, Pile, Tarnobrzegu i Włocławku. W przypadku WORD we Włocławku – wyłącznie program za 2021 r.

warsztatów zapewniał osiągnięcie celów dydaktycznych. W szczególności, że same cele również nie zostały określone. W opinii NIK przyczyną tego stanu jest brak przepisów regulujących organizację warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów, a także egzaminatorów.

### 5.7.2. Katalog pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców

#### Wyniki analizy dotyczącej przebiegu egzaminów

W wyniku analizy stwierdzono, że egzaminatorzy nie posiadają bieżącego wglądu w pytania egzaminacyjne. Na wniosek zdającego, który uzyskał negatywny wynik z części teoretycznej egzaminu państwowego, podmiot organizujący egzamin udostępnia tej osobie do wglądu pytania egzaminacyjne wraz z informacją o brzmieniu odpowiedzi prawidłowych. W czynności nie uczestniczy egzaminator, ponieważ ww. osobie system okazuje błędnie rozwiązane pytania automatycznie. Zdający zapoznając się z pytaniami, może jedynie zapamiętać prawidłowe odpowiedzi.

Uczenie się pytań egzaminacyjnych na pamięć – brak zrozumienia reguł

W ocenie NIK powyższe procedury nie sprzyjają sytuacji, w której pytania stosowane na egzaminach byłyby optymalnie dostosowane do potrzeb jakie stawia przed kandydatami na kierowców rzeczywistość ruchu drogowego. Efektem jest sytuacja, w której osoby egzaminowane uczą się na pamięć pytań egzaminacyjnych i uzyskując pozytywne wyniki egzaminów teoretycznych często wykazują się brakiem rozumienia reguł, których zachowywanie gwarantuje bezpieczeństwo.

W ocenie NIK sytuację mogłoby poprawić przygotowanie optymalnego merytorycznie i dobrego dydaktycznie Programu szkolenia kandydatów na kierowców. Wiedza, którą kandydat powinien zdobyć, powinna być sprawdzana poprzez wystandaryzowany test złożony z pytań tworzonych wg poniższej procedury:

Zdaniem NIK algorytm tworzenia pytania powinien mieć charakter „zstępujący”, tj.: od ogólnego programu nauczania poprzez konkretny moduł (np. Znaki drogowe pionowe), w module temat (np. ograniczenia dotyczące ruchu) oraz jednoznaczne określenie celu (np. sprawdzenie wiedzy na temat zakresu obowiązywania określonego znaku zakazu). Taki sposób tworzenia pytania pozwalałby jednoznacznie ustalać jego związek z programem nauczania oraz sprawdzać stopień przyswojenia wiedzy z danego zagadnienia przede wszystkim pod kątem znaczenia dla brd. Osoby tworzące i weryfikujące pytania egzaminacyjne byłyby systemowo zdyscyplinowane do stosowania wystandaryzowanych i łatwo sprawdzalnych procedur podczas przygotowywania pytań, a minister właściwy do spraw transportu zatwierdzając pytania miałby pewność, że ich treść, stopień trudności oraz przypisana wartościowość są na najwyższym poziomie.

Tymczasem na podstawie udostępnionych przez PWPW informacji<sup>150</sup> stwierdzono, że w aktualnej bazie znajduje się w sumie 8458 pytań z czego: 3709 pytań ma status: „Gotowe ostatecznie” i z tych pytań są aktualnie

<sup>150</sup> W dniach 5–14 lipca 2022 r.

generowane testy na egzamin teoretyczny w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy. Ponadto 3171 pytań ma status: „Odrzucone ostatecznie”, 1528 pytań to pytania wycofane. Dodatkowo 38 pytań było zwróconych do poprawy, 10 było zapisanych w wersji roboczej, 1 zostało wysłane do akceptacji i 1 miało status „zapisanego – upublicznionego”.

Stwierdzono (na próbie 300 losowo wybranych pytań z bazy pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców – 8,1%), że w bazie pytań egzaminacyjnych występują pytania oraz propozycje odpowiedzi, które nie są sformułowane w sposób jednoznaczny (5,3%), a baza zawiera błędy (8,7%).

Błędy i niejednoznaczne treści w bazie pytań

1. Stwierdzono dużą rozpiętość stopnia trudności pytań. Od banalnych i oczywistych po bardzo trudne. Dodatkowo niektórym pytaniom oczywistym zostały przypisane najwyższe wartości punktowe (3 punkty).
2. Stosunkowo duża liczba pytań została odrzucona (37,5%) i wycofana (18,1%)<sup>151</sup>. Pośrednio może wskazywać to na niedostateczny poziom kwalifikacji autorów pytań.
3. Zdaniem NIK zbyt mała liczba pytań (23,9%) dotyczy zasad Techniki kierowania. Na 3 709 pytań, które miały status „Gotowe ostatecznie”, jedynie 394 pytania o ww. statusie obejmowały bloki dotyczące uprawnień kategorii B. Spośród nich stricte zasad Techniki kierowania dotyczyło 94 pytań. W ocenie NIK jest to zdecydowanie za mała część z uwagi na fakt, iż powyższa tematyka, po głównych zasadach ruchu drogowego, należy do najważniejszych obszarów, które powinny być sprawdzane na egzaminie państwowym. W opinii NIK wiedza na temat prawidłowej techniki kierowania istotnie kształtuje umiejętności i zachowania kierujących.
4. W poddanej badaniu próbie pytań nie stwierdzono pytań dotyczących zachowań wobec osób korzystających z hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego i urządzeń wspomagających ruch, pomimo wprowadzenia regulacji dotyczących ww. urządzeń z dniem 20 maja 2021 r.
5. W jednym z pytań stwierdzono nieprawidłowy moment zakończenia emisji klipu w stosunku do treści odpowiedzi uznanej za prawidłową.
6. W bazie pytań znajdują się pytania o nieokreślonej celowości zawierające zwrot: *Czy w tej sytuacji należy zachować szczególną ostrożność?* W ocenie NIK niecelowość i zbyt duża wartościowość takich pytań wynika z faktu, iż przedmiotem pytania nie jest sprawdzenie na czym powinno polegać zachowanie szczególnej ostrożności, tylko literalne odpytanie zdającego o brak obowiązku zachowania szczególnej ostrożności w sytuacji przedstawionej na zdjęciu.
7. Wśród zatwierdzonych do stosowania pytań znajdują się również pytania, których treść zawiera nieprofesjonalne i dwuznaczne zwroty. Należą do nich np. „Najlepiej sprawdzi się pojazd”. Stwierdzono również pytania, w których używa się niezdefiniowanych skrótów, np. „dmc”. NIK zauważa, że standardy egzaminu państwowego wymagają używania jasnych, precyzyjnych i jednoznacznie rozumianych pojęć. Zdający nie powinien domyślać się co oznacza „sprawdzenie się pojazdu” lub użycie skrótu „dmc” niezdefiniowanego przez ustawodawcę.

<sup>151</sup> Podane dane odnoszą się do całości przekazanej przez NIK do badań bazy pytań.



8. Stwierdzono brak konsekwencji w przypisywaniu pytania do treści konkretnego bloku tematycznego. W ocenie NIK wynika to głównie z nieokreślonego standardu testu generowanego przez system teleinformatyczny z zatwierdzonej bazy pytań. Zdaniem NIK ścisłe przyporządkowanie tematyki pytania do pozycji w generowanym teście jest ważne z powodów nie tylko statystyki błędnych odpowiedzi (np. największej błędów osoby popełniają w pytaniach sytuowanych w pozycji 14 testu), lecz przede wszystkim z możliwości określania najbardziej deficytowych obszarów wiedzy u osób zdających. W opinii NIK uzyskiwane w ten sposób informacje mogłyby być przekazywane do OSK jako konkretne uwagi do wykorzystywania w polepszaniu jakości szkoleń. NIK zauważa, że obecny system szkolenia i egzaminowania nie wykorzystuje możliwości wynikającej z wdrożenia jednolitego systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 51 ust. 2a pkt 1 *ustawy o kierujących*.
9. W części pytań (4%) zamieszczono niejednoznaczne wizualizacje. Przykładem są pytania dotyczące pierwszeństwa pieszych. Aby udzielić prawidłowych odpowiedzi zdający musi założyć, że pieszy stoi lub wchodzi. Niestety wie o tym wyłącznie autor pytania, a zdający musi się tego nauczyć na pamięć. W kolejnych dwóch pytaniach, pomimo obrazu wskazującego, że świeci się kolor żółty treść pytania temu zaprzecza.
10. Pytania i odpowiedzi powinny być jednoznaczne, niewymagające „domyślności” i pozwalające jednoznacznie stwierdzić co kandydat „wie” a nie czego „nie wie”. Ponadto w ocenie NIK niedopuszczalnym jest używanie pytań podchwytliwych, charakteryzujących się na ogół używaniem takich określeń jak: „zawsze”, „w każdej sytuacji”, „każdy”, „tylko”.

### Błędy merytoryczne i techniczne

Stwierdzone błędy można podzielić na następujące grupy:

1. Błędy merytoryczne zawierające kolizję z obowiązującymi zasadami ruchu lub przepisami porządkowymi.
2. Błędy dotyczące sfery jednoznaczności pojęć używanych w pytaniach i propozycjach odpowiedzi.
3. Słabej jakości zdjęcia.
4. Ewidentnie nieprawidłowo zakończone klipy.
5. Wbrew zasadom testów jednokrotnego wyboru stwierdzono przypadki zaproponowania osobom zdającym więcej niż jednej odpowiedzi prawidłowej.

### Wartości punktowe pytań

#### Nieprawidłowe wartości punktowe pytań

W celu sprawdzenia, czy wartości punktowe poszczególnych pytań zostały określone prawidłowo i odpowiadają znaczeniu tematyki pytań dla brd, szczegółowej analizie poddano 96 pytań. W przypadku 17 pytań (18%) stwierdzono nieprawidłowości. W ocenie NIK, przy ustalaniu wartości punktowych pytań należy dokonać hierarchizacji odpowiadającej realnym zagrożeniom brd. Na przykład pytania dotyczące prawidłowej obserwacji drogi, decyzji dotyczących pierwszeństwa przejazdu lub przejścia, ustalania prędkości jazdy, umiejętności szacowania długości drogi zatrzymania, czy ustalania bezpiecznych odstępów powinny zawsze mieć wagę 3 punktów.



Reasumując, w ocenie NIK baza pytań powinna być na bieżąco analizowana pod kątem jej zgodności z aktualnym stanem prawnym, bieżącym stanem techniki samochodowej, zasadami eksploatacji pojazdów oraz standardami udzielania pierwszej pomocy. Pytania powinny być analizowane pod kątem ich przydatności do sprawdzania koniecznej wiedzy kandydatów na kierowców i kierowców. Elementem towarzyszącym analizie powinny być m.in. wszelkie informacje dotyczące głównych problemów występujących w sferze brd, w tym przede wszystkim przyczyn wypadków drogowych i kolizji. Treść pytań w możliwie największym stopniu dotyczyła kwestii realnych, a w jak najmniejszym abstrakcyjnych lub nieistotnych z punktu widzenia wiedzy o bezpieczeństwie.

Zdaniem NIK faktyczne opracowywanie pytań odbiega od ww. sposobu postępowania. Pogląd, że zarówno pytania, jak i struktura testu egzaminacyjnego, powinny mieć realny związek z właściwie rozumianą sferą bezpieczeństwa i porządku ruchu drogowego wydaje się być oczywiste. Celowość dydaktyczna pytań oraz ich związek z realnymi sytuacjami, z którymi stykają się kierowcy, powinny wspomagać proces kształtowania odpowiedzialnych i bezpiecznych postaw. Jakość pytań egzaminacyjnych, jak i struktura testów, mają istotny wpływ nie tylko na wyniki egzaminów, ale również na kształt procesu przyswajania wiedzy i umiejętność jej operacyjnego wykorzystywania podczas samodzielnego kierowania pojazdem. Z uzyskanych od egzaminatorów informacji wynika, że znacząca liczba osób bezrefleksyjnie uczy się pytań i odpowiedzi wyłącznie na pamięć. W konsekwencji taka sytuacja wpływa demotywująco na zdających i zniechęca ich do aktywnego udziału w części teoretycznej kursów na prawo jazdy.

Szczegółowe wyniki analiz, w tym uwagi do 63 pytań, zawiera załącznik nr 6.3 *Wyniki analizy pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców*.

### **Struktura testu egzaminu teoretycznego dla kandydatów na kierowców**

W przepisach nie określono struktury testu egzaminu teoretycznego. W ocenie NIK należy uznać to za istotne zaniedbanie lub nieuzasadnione nieujawnianie. Stwierdzono, że strukturę można drogą analizy wygenerować na podstawie realnych arkuszy odpowiedzi osób przystępujących do egzaminów, czyli metodą „ex post”. Wynik przedstawiono w załączniku nr 6.3.5 *Struktura testu egzaminacyjnego*. Sporządzona w ten sposób struktura testu zasadniczo pokrywa się z tym, co określono jako szczegółowy „Program szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami”, stanowiący załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*

NIK zwraca uwagę, że skoro pytania są generowane w czasie rzeczywistym z zatwierdzonej bazy pytań, struktura testu musi być określona algorytmem w systemie teleinformatycznym ośrodka egzaminowania, o którym mowa w art. 51 ust. 2a *ustawy o kierujących*. Według informacji dostawcy systemu teleinformatycznego dla wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (PWPW) algorytm tworzenia z zatwierdzonej bazy pytań testów dla kandydatów jest „zaszyty bezpośrednio w kodzie

Brak określenia w przepisach struktury testu egzaminacyjnego

aplikacji”, a ustala go zgodnie z ustawą minister. Należy zwrócić uwagę, że przywołana ustawa nie określa powyższego algorytmu. W aktach wykonawczych do ww. ustawy nie zawarto bezpośredniego odniesienia do struktury testu egzaminacyjnego i sposobu generowania z bazy pytań indywidualnych wystandaryzowanych testów egzaminacyjnych. Należy zauważyć, że szczegółowy opis struktury testu kwalifikacyjnego jest natomiast określony w odniesieniu do testów kwalifikacyjnych przeprowadzanych dla kierowców zawodowych<sup>152</sup>.

### 5.7.3. Egzamin

#### Programy szkoleń a zakres egzaminów

Braki w procesie szkoleń i egzaminowania kandydatów na kierowców

- a) Zakres egzaminu dla kandydatów na kierowców jest określony w art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących. Egzamin składa się z trzech części tj. części teoretycznej, praktycznej realizowanej na placu manewrowym oraz praktycznej realizowanej w ruchu drogowym. Część teoretyczna polega na rozwiązaniu testu składającego się z 32 pytań jednokrotnego wyboru, część praktyczna na placu polega na wykonaniu odpowiednio do kategorii prawa jazdy od trzech do ośmiu zadań, a w ruchu drogowym realizacji obowiązkowego programu egzaminacyjnego złożonego z około 20 zadań<sup>153</sup>.

Zakres egzaminu teoretycznego

Zakres egzaminu teoretycznego odpowiada załącznikowi nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*, który nosi nazwę „Szczegółowy program szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami”. Zdaniem NIK nie można jednak nazwać go programem szkolenia, lecz zbiorem zagadnień na podstawie których dopiero należy opracować ww. program, istotnie porządkując tematykę. Na przykład w jednym i tym samym punkcie są umieszczone skrzyżowania, przejścia dla pieszych i przystanki komunikacji publicznej (punkt 1.9 ww. „Programu”). W ocenie NIK nie do zaakceptowania jest umieszczenie tematu „Technika kierowania” bez jakiegokolwiek uszczegółowienia, co wchodzi w skład tego zagadnienia (punkt 2.9 ww. „Programu”). Brak uporządkowania tematyki występuje w testach na egzaminie państwowym.

W ocenie NIK sytuacja ta wymaga zmiany. Należy pilnie opracować wystandaryzowane programy nauczania dedykowane odpowiednim kategoriom prawa jazdy zawierające cele dydaktyczne i wychowawcze i w następstwie tego stworzyć odpowiadającą ww. programom strukturę testów wykorzystywanych na egzaminach państwowych. Pomędzy programami szkoleń a testami muszą zostać stworzone odpowiednie pytania egzaminacyjne.

<sup>152</sup> W § 31 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie szkolenia i egzaminowania kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz. U. poz. 739).

<sup>153</sup> Realizacja części zadań jest uzależniona od infrastruktury (np. odległości od przejazdu kolejowego, skrzyżowania dwupoziomowego lub tunelu) oraz określonej kategorii prawa jazdy (np. kategorie wyższe tj. np. C, D, C+E – nie mają w programie obowiązkowym takich zadań jak zawracanie na drodze jednojezdniowej, parkowania lub w określonych sytuacjach przejazdu przez skrzyżowania równorzędne).

W ocenie NIK, z uwagi na dużą dowolność, uznaniowość oraz brak odpowiedzialności za konkretne pytania tworzące jednostkowe testy egzaminacyjne, konieczne jest określenie standardu testu egzaminacyjnego w części odnoszącej się do treści, formy i znaczenia dla brd.

W ocenie NIK należy dodatkowo podnieść trzy problemy istotnie związane z funkcjonowaniem i znaczeniem dla brd części teoretycznej egzaminu państwowego.

Pierwsza kwestia to możliwość składania egzaminów teoretycznych w zakresie wszystkich kategorii bez uprzedniego odbycia wymaganego szkolenia. Umożliwia to przepis art. 50 ust. 2 pkt 5 *ustawy o kierujących*, który wszedł w życie w nowym brzmieniu od 1 stycznia 2015 r. Zdaniem NIK był to faktyczny powrót do stanu, z którego już raz się wycofano, a mianowicie likwidacji tzw. kursów nauki kierowania pojazdem, które funkcjonowały do 30 czerwca 1998 r. Do takiego rodzaju kursu można było przystąpić pod warunkiem uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu teoretycznego, do którego kandydat podchodził bez ukończenia szkolenia.

Drugą kwestią jest ważność egzaminu teoretycznego. Od 24 sierpnia 2014 r. jest on ważny bezterminowo<sup>154</sup> pomimo, że do tej daty zawsze był ważny 6 miesięcy i ograniczał w ten sposób przystępowanie do poprawkowych egzaminów praktycznych. Po upływie 6 miesięcy należało go zdać od nowa.

W ocenie NIK, uwzględniając takie przesłanki jak dynamiczny rozwój techniki samochodowej wpływający na zasady techniki jazdy oraz zasady eksploatacji pojazdów wpływające na brd, częste zmiany prawa w zakresie dotyczącym zachowań i obowiązków kierujących oraz zmiany w standardach udzielania pierwszej pomocy, należy niezwłocznie podjąć działania w celu przywrócenia okresu ważności egzaminów teoretycznych. Wprowadzenie okresu ważności jest konieczne ze względu na zapewnienie spójności nabytej wiedzy weryfikowanej w czasie egzaminu teoretycznego i praktycznego.

Trzecia kwestia dotyczy jawności bazy zatwierdzonych pytań egzaminacyjnych. W systemie egzaminowania pytania stały się jawne od 1 maja 1992 r. w związku z wejściem w życie *rozporządzenia w sprawie uzyskiwania uprawnień z 1992 r.* Ten stan trwał do 19 stycznia 2013 r., tj. wejścia w życie *ustawy o kierujących* oraz *rozporządzenia w sprawie egzaminowania*. Pytania przestały wówczas być ujawniane. Od 24 sierpnia 2014 r. pytania stanowią informację publiczną.

W ocenie NIK rozwiązaniem optymalnym jest sytuacja nieujawniania pytań. Za takim rozwiązaniem przemawia zarówno konieczność zakończenia procesu polegającego na wyłącznie pamięciowym opanowaniu wiedzy niezbędnej do uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu, jak również uruchomienie procesu kształtowania właściwych postaw przyszłych kierowców poprzez faktyczne rozumienie i interioryzację przyswajanych treści programu szkolenia.

<sup>154</sup> Na podstawie przepisów *ustawy z 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących*.

### Zakres egzaminu praktycznego

Wniosek w tym zakresie wymaga dokonania radykalnych zmian w dziedzinie koncepcji tworzenia, weryfikowania, zatwierdzania i bieżącego audytowania pytań egzaminacyjnych.

Zakres egzaminu praktycznego jest określony w § 23–27 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania 2019 r.* Szczegóły programu egzaminacyjnego są zawarte w tabelach załącznika nr 2 do rozporządzenia. Z niewielkimi wyjątkami ww. tabele są tożsame z dokumentem o nazwie „Szczegółowy program szkolenia praktycznego na placu manewrowym i w ruchu drogowym dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi i motorowerami” stanowiącym II część załącznika nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.* W opinii NIK to co różni te dwa dokumenty związane jest z zakresem uszczegóławiania zadań egzaminacyjnych w stosunku do tematów określonych w programie szkolenia. Na przykład w programie szkolenia temat ubioru kierujących jednośladami jest określony ogólnie: „Wykorzystanie odpowiedniego stroju ochronnego”. Natomiast w programie egzaminacyjnym ww. strój jest szczegółowo określony jako obuwie pełne zakrywające stopę wiązane lub zapinane na klamry, rzepy lub zatrzaski lub obuwie motocyklowe, spodnie z długimi nogawkami, kurtka z długimi rękawami zapinana na suwak, guziki lub zatrzaski, rękawice zakrywające całe dłonie). W ocenie NIK pełniejszy i bardziej rozbudowany powinien być program szkolenia.

NIK zauważa, że programie szkolenia nie ujęto tematyki szkolenia praktycznego osób z niepełnosprawnościami, o których mowa w § 10 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*, czyli osób z niepełnosprawnościami uzyskujących uprawnienia w zakresie kategorii AM czterokołowcem lekkim lub motorowerem trójkołowym.

W kontekście występujących zagrożeń brd, najpoważniejszym w ocenie NIK problemem jest brak w programach szkoleń oraz w programach egzaminów tematyki specyficznie dedykowanej wiedzy, umiejętnościom i zachowaniom kierowców samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t. Jest to wynikiem ograniczenia możliwości wykorzystywania do szkolenia i egzaminowania w zakresie kategorii B prawa jazdy wyłącznie samochodu osobowego. Zgodnie z brzmieniem § 43 ust. 4 pkt 4b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>155</sup> szkolenie i egzaminowanie w zakresie kategorii B prawa jazdy może być – w przypadku osób innych niż niepełnosprawne posiadających orzeczenia lekarskie z adnotacją, że mogą prowadzić ten pojazd po przystosowaniu go do określonego rodzaju schorzenia – realizowane wyłącznie samochodem osobowym. Tymczasem zakres uprawnień kategorii B, poza ww. samochodami osobowymi, obejmuje również samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t.

W ocenie NIK należy niezwłocznie dokonać zmiany w tym zakresie .

<sup>155</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.

- b) Zakres egzaminu dla kandydatów na instruktorów i wykładowców jest określony w § 3 – 20 *rozporządzenia w sprawie uzyskiwania uprawnień z 2019 r.* Egzamin przeprowadza się w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E i T oraz pozwolenia. Egzamin przeprowadza się dla osób, które złożyły do starosty wnioski o wpis do ewidencji instruktorów lub ewidencji wykładowców. Egzamin przeprowadza się pod warunkiem poinformowania, przez przewodniczącego komisji za pośrednictwem właściwego starosty, osób, które złożyły wnioski o wpis do ewidencji instruktorów lub ewidencji wykładowców, o terminie i miejscu egzaminu.

Egzamin składa się z trzech części:

- 1) pierwszej obejmującej sprawdzenie znajomości następujących przedmiotów: psychologii, metodyki nauczania, w szczególności w zakresie znajomości programów szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, prawa o ruchu drogowym, techniki kierowania pojazdem i obsługi pojazdu, bezpieczeństwa ruchu drogowego, techniki i taktyki jazdy, z wyjątkiem egzaminu w zakresie prawa jazdy kategorii T oraz egzaminu w zakresie pozwolenia. Zakres ww. części jest określony w § 23 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*

Z przeprowadzonych analiz wynika, że ów zakres to wyłącznie wykaz tematów przypisanych do konkretnych przedmiotów. W ocenie NIK nie spełnia on standardów programu szkolenia z uwagi na brak określenia celu szkolenia, charakterystyki absolwentów, planu, metod, środków dydaktycznych czy określenia metod oceny skuteczności szkolenia;

- 2) drugiej realizowanej w formie pokazu przeprowadzenia zajęć teoretycznych obejmującej przeprowadzenie jednych wybranych losowo zajęć teoretycznych<sup>156</sup> w zakresie odpowiedniej kategorii prawa jazdy, z uwzględnieniem odpowiednio do wylosowanego tematu zajęć teoretycznych: przepisów ruchu drogowego, zarysu budowy i zasad obsługi technicznej pojazdu, techniki kierowania odpowiednim pojazdem, zachowania na miejscu wypadku i pomocy przedlekarskiej i bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 3) trzeciej realizowanej w formie pokazu przeprowadzenia zajęć praktycznych z czterech losowo wybranych zagadnień egzaminacyjnych. Pokaz obejmuje dwa zadania egzaminacyjne na placu manewrowym oraz dwa zadania egzaminacyjne w ruchu drogowym, polegające na sprawdzeniu umiejętności przeprowadzania zajęć praktycznych dla osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami silnikowymi odpowiedniej kategorii prawa jazdy lub tramwajami. Zadania egzaminacyjne są określone odpowiednich tabelach w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia - dla poszczególnych kategorii prawa jazdy objętych egzaminem.

<sup>156</sup> Dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajem, wynikających ze szczegółowego programu szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami, o którym mowa w załączniku nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczba zadań spośród których są losowane zadania egzaminacyjne na placu manewrowym wynosi w zależności od kategorii uprawnień od pięciu do ośmiu, natomiast liczba zadań spośród których są losowane zadania egzaminacyjne w ruchu drogowym wynosi w zależności od kategorii uprawnień od 18 do 21.

Przykładem wymagającym poprawy jest np. fakt nieprawidłowego zakwalifikowania do kategorii zadań czynności zmiany biegów oraz czynności „korzystania z momentu obrotowego silnika podczas hamowania”. Są to bowiem elementy niejako uniwersalne towarzyszące wielu innym zadaniom.

Konkludując zakres egzaminów dla kandydatów na instruktorów jest powiązany z tym co jest nazwane Programem szkoleń.

NIK zauważa jednak, że program szkoleń nie spełnia wymagań odnoszących się do programów szkoleń, a sama formuła egzaminu opisana w przedmiotowym rozporządzeniu zawiera następujące braki lub nieścisłości:

- pozytywna ocena z części pierwszej i drugiej nie ma określonego terminu ważności; wynika z tego, że możliwość przystępowania do części trzeciej nie jest niczym ograniczona;
- zastosowane kryteria oceny w zakresie części trzeciej nie przewidują żadnej możliwości poprawy nieprawidłowo wykonanego zadania; należy to rozumieć jako jedyną możliwość realizacji zadania. Jest to w ocenie NIK niczym nieuzasadniony i niespotykany w innych egzaminach niecelowy rygoryzm;
- kryteria oceny odnoszące się do części trzeciej egzaminu są nieczytelne w części dotyczącej oddzielenia oceny za prezentację przeprowadzenia zajęć od oceny za wykonanie zadań.

W ocenie NIK egzamin dla kandydatów na instruktorów w części praktycznej jest bardziej egzaminem z zasad przeprowadzania egzaminów dla kierowców, niż z zasad dotyczących szkolenia. To z kolei jest niewątpliwie jedną z przyczyn powszechnie funkcjonującego zjawiska polegającego na tym, że szkolenia kandydatów na kierowców - prowadzone przez instruktorów edukowanych i egzaminowanych w ww. sposób – są również szkoleniami zorientowanymi wyłącznie na egzamin, a nie na bezpieczne i odpowiedzialne kierowanie pojazdami. Zdaniem NIK stanowi to jeden z najpoważniejszych mankamentów polskiego systemu szkolenia i egzaminowania.

W ocenie NIK należy zarekomendować dokonanie audytu sposobów powoływania oraz prac Komisji egzaminacyjnych powoływanych przez wojewodów, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7 *ustawy o kierujących*.

NIK stwierdza, że zarówno Minister jak i wojewodowie nie prowadzą analiz wyników egzaminów. W ocenie NIK, wnioski wynikające z analiz mogłyby służyć poprawie procesu szkoleń kandydatów na instruktorów.

Braki w procesie  
egzaminowania  
kandydatów  
na egzaminatorów

- c) Zakres egzaminu dla kandydatów na egzaminatorów jest określony w § 48–57 *rozporządzenia w sprawie egzaminowania z 2019 r.*

Egzamin weryfikacyjny składa się z części: teoretycznej – obejmującej sprawdzenie znajomości wybranych zagadnień z przepisów ruchu drogowego, zagadnień dotyczących techniki kierowania i obsługi pojazdu, tech-



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

niki i taktyki jazdy, zasad przeprowadzania egzaminu państwowego, etyki zawodu egzaminatora oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego – przeprowadzanej w formie testu oraz praktycznej – obejmującej sprawdzenie umiejętności wykonywania i oceny wykonania zadań egzaminacyjnych, realizowanej na placu manewrowym i w ruchu drogowym.

NIK wskazuje na brak, w zakresie egzaminu, zagadnień z obszaru psychologii i dydaktyki, czyli ważnych treści dla kwalifikacji i kompetencji egzaminatorów.

W szczególności ten brak dotyczy metod sprawdzania i oceny wiedzy oraz umiejętności kandydatów na kierowców, w tym osób w szczególności z niepełnosprawnościami. Szczegółowa analiza przekazywanych przez zdających informacji nt. treści pytań egzaminacyjnych (nie są informacją publiczną) oraz etycznego kontekstu zasad części praktycznej ww. egzaminu wskazuje na konieczność przeanalizowania całej formuły tego egzaminu.

Przedmiotem pytań są w wielu przypadkach zagadnienia zupełnie niezwiązane z wiedzą i umiejętnościami kandydatów na egzaminatorów.

### Przykłady

Ile razy i w jakim czasie musi ruszyć na wzniesieniu zespół pojazdu złożony z samochodu osobowego i przyczepy?

Jaki jest współczynnik przepuszczania światła przednich bocznych szyb pojazdu?

Natomiast w części praktycznej egzaminu występuje sytuacja, w której jeden zdający skrupulatnie musi odnotowywać każdy popełniony błąd popełniony przez innego zdającego. W przeciwnym wypadku ten pierwszy zostanie negatywnie oceniony przez członków Komisji. Sytuacja wykazywania błędów poddaje pod wątpliwość rzeczywiste kwalifikacje zdającego. Zdaniem NIK, taka formuła egzaminowania w konsekwencji może przyczyniać się do sposobu w jaki egzaminatorzy dokonują oceny kandydatów na kierowców.

W ocenie NIK należy zarekomendować dokonanie audytu sposobu powoływania oraz prac Komisji weryfikacyjnej powoływanej przez ministra właściwego do spraw transportu, o której mowa w art. 64 *ustawy o kierujących*. W szczególności, że nie stwierdzono przeprowadzania i publikacji statystyk zdawalności egzaminów przeprowadzanych przez ww. Komisję. W ocenie NIK, wnioski wynikające z analiz zdawalności mogłyby służyć poprawie procesu szkoleń kandydatów na egzaminatorów.

NIK wskazuje na brak określenia w ustawie i aktach wykonawczych procedur unieważniania wyników egzaminów w egzaminach dla instruktorów i egzaminatorów. Skutkuje to uznaniowością i prowadzi do sytuacji, w których dokonywana jest zmiana wyniku z negatywnego na pozytywny.

Ponadto w zakresie tych dwóch rodzajów egzaminów, podobnie jak w egzaminie kandydatów na kierowców, występuje brak określenia standardu testu egzaminacyjnego stosowanego na egzaminach teoretycznych oraz zasad towarzyszących określaniu wagi poszczególnych pytań.

NIK zauważa, że w przypadku zakresów egzaminów teoretycznych określa się liczbę pytań oraz przyporządkowuje się odpowiednią liczbę punktów nie wskazując konkretnie jaką część wiedzy pytanie sprawdza. NIK ocenia, że w przypadku egzaminów praktycznych określa się tylko zadania do wykonania, które są zawarte w ogólnym programie, brakuje jednak odniesienia do stopnia osiągnięcia przez kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów celów szkolenia (odpowiednio umiejętność bezpiecznej jazdy, umiejętność nauczania, umiejętność oceniania).

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w zakresie kompetencji członków Komisji sprawdzających kwalifikacje odpowiednio instruktorów i egzaminatorów należy poza wymaganiami formalnymi doprecyzować wymagania dotyczące bieżącego doświadczenia poszczególnych członków.

### Powiązanie treści programów szkoleń z zadaniami egzaminacyjnymi

Brak określenia celów procesu kształcenia skutkuje brakiem harmonizacji pomiędzy tzw. programami szkolenia a zasadami, programami i kryteriami stosowanymi na egzaminach

W opinii NIK zadanie egzaminacyjne jest narzędziem, które powinno służyć do sprawdzenia stopnia realizacji celów zajęć. W związku z tym każde pytanie stosowane podczas części teoretycznej egzaminu oraz każde zadanie wykonywane podczas części praktycznej egzaminu dla kandydatów na kierowców, instruktorów i egzaminatorów powinno wynikać z programów szkolenia. W ocenie NIK, ponieważ nie zostały określone cele kształcenia, nie jest możliwa weryfikacja poprawności realizacji programów z uwagi na brak punktu odniesienia.

#### a) Kandydaci na kierowców

Dla kandydatów na kierowców w *rozporządzeniu w sprawie szkolenia z 2016 r.* jest określony – przynajmniej tak nazwany – szczegółowy program szkolenia. W zakresie części teoretycznej opisana wyżej struktura testu w głównej części odpowiada „programowi szkolenia” i z niego wynika. W ocenie NIK wątpliwości pojawiają w sytuacjach, gdy np. temat ujęty w „Programie szkolenia” ma nazwę „Technika kierowania pojazdem” (pkt 2.9 w dziale drugim), co czyni go zbyt ogólnym i nieprecyzyjnie związanym z konkretnymi pytaniami w teście.

W ocenie NIK celowym byłoby rozbicie części programu szkolenia dotyczącego techniki kierowania na mniejsze zakresy i odpowiednio do nich powinna zostać dopasowana struktura wystandaryzowanego w ten sposób testu egzaminacyjnego. Na przykład „Technika kierowania – Hamowanie”, co generowałoby konieczność obecności w każdym teście pytania dotyczącego zasad skutecznego i bezpiecznego hamowania. Zadania egzaminu praktycznego są również odzwierciedleniem „Szczegółowego programu szkolenia praktycznego na placu manewrowym i w ruchu drogowym dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi i motorowerami”. Reasumując, pomimo, że treści programów i zadań powinny być zmienione sam schemat właściwego procesu kształcenia jest tu w części zachowany.

#### b) Kandydaci na instruktorów

Część teoretyczna egzaminu. W przypadku kandydatów na instruktorów nie ma ścisłego związku zadań egzaminacyjnych z częścią

rozporządzenia nazwaną programem szkolenia. W ocenie NIK nie jest możliwa ocena zależności części teoretycznej egzaminu, ponieważ pytania egzaminacyjne dla kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz struktura testu nie są jawne. Część testowa to przede wszystkim pytania, które w dużej mierze nie są adekwatne do programu szkolenia, a przede wszystkim istoty pracy instruktora. W opinii NIK pytania z metodyki i psychologii są zasadne, jednak ich poziom i treść często całkowicie odbiegają od pracy instruktora, ponieważ dotyczą kwestii bardzo ogólnych. Pytania z przepisów ruchu drogowego i techniki kierowania są często dyskusyjne i niejednoznaczne, a klucz prawidłowych odpowiedzi niejasny.

W opinii NIK egzamin bardziej wymaga nauczenia się fragmentów ustawy i rozporządzeń pamięciowo niż rozumienia idei szkolenia kierowców.

Część druga egzaminu, tj. prezentacja wylosowanego tematu to przede wszystkim, podobnie jak podczas wykładu, omówienie zagadnienia. NIK zauważa, że zdający omawia temat, a nie prezentuje metody, które chciałby wykorzystać w celu przekazania wiedzy, wykształcenia umiejętności i wpływu na bezpieczne postawy przyszłych kierujących. W ocenie NIK egzamin jest skoncentrowany wyłącznie wokół zasobu wiedzy, którą posiada kandydat na instruktora czy wykładowcę. Egzamin praktyczny w części realizowanej na placu manewrowym w całości odnosi się do egzaminu praktycznego dla kandydatów na kierowców. Polega na przedstawieniu procedur egzaminacyjnych oraz sposobu idealnego wykonania zadania egzaminacyjnego. Podobnie egzamin w ruchu drogowym odzwierciedla egzamin dla kandydatów na kierowców i stanowi przedstawienie zadań wraz ze sposobem ich wykonania i zaprezentowania.

### c) Kandydaci na egzaminatorów

W przypadku kandydatów na egzaminatorów proces kształcenia jest w ocenie NIK niespójny, ponieważ nie ma ścisłego związku zadań egzaminacyjnych z programem szkolenia. Na przykład na egzaminie teoretycznym brak jest pytań z zakresu psychologii i dydaktyki. Podobnie jak w przypadku kandydatów na instruktorów pytania oraz struktura testu nie są jawne. W konsekwencji nie jest możliwa ocena zależności pomiędzy tzw. programem szkolenia, a testami stosowanymi podczas egzaminu teoretycznego. Zarys tej korelacji pojawia się dopiero na poziomie opisu zadań egzaminacyjnych i kryteriów oceny stosowanych podczas praktycznej części egzaminu państwowego. Program w części nazwanej „Praktyka egzaminatorska” zawiera pokaz przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na kierowców dokonywany przez wykwalifikowanych egzaminatorów, obserwację przeprowadzanych egzaminów oraz samodzielne prowadzenie egzaminów. NIK zauważa, że na egzaminie praktycznym kandydat nie jest oceniany z umiejętności przeprowadzania egzaminu, a wyłącznie przeprowadza egzamin.

W procesie przeprowadzania egzaminu praktycznego występują poważne rozbieżności pomiędzy kryteriami oceny oraz doбором zadań egzaminacyjnych lub ich elementów. W ocenie NIK najbardziej kolizyjne

są różnice w kryteriach oceny, ponieważ z zupełnie innymi kryteriami spotyka się kandydat podczas szkolenia, a innymi podczas swojego egzaminu. Przykład stanowi tu m.in. decyzja o przerwaniu egzaminu. Kryteria, których kandydaci są uczeni na kursie – określone w *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r.* w § 16 (powody przerwania egzaminu państwowego) są odmienne od kryteriów określonych w tym samym rozporządzeniu w § 56, w którym określono powody przerwania egzaminu podczas części praktycznej egzaminu weryfikacyjnego.

### **Konkluzja**

W ocenie NIK konsekwencją nieokreślenia celów procesu kształcenia jest brak harmonizacji pomiędzy tzw. programami szkolenia, a zasadami, programami i kryteriami stosowanymi na egzaminach państwowych. W opinii NIK reguły dydaktyczne porządkują procesy nauczania i związane z nimi formy sprawdzania wiedzy, umiejętności i zachowań. Podstawowymi kategoriami w dydaktyce są m.in. cele dydaktyczne i wychowawcze.

W ocenie NIK obowiązujące programy szkolenia kandydatów na kierowców, kandydatów na instruktorów i wykładowców oraz kandydatów na egzaminatorów nie mają określonych takich celów. Pytania stosowane na egzaminach teoretycznych oraz zadania realizowane podczas praktycznej części egzaminów powinny być narzędziem umożliwiającym sprawdzenie stopnia osiągnięcia celów kształcenia w odniesieniu do poszczególnych działów i tematów. Jeżeli cele nie są określone nie jest możliwe ustalenie czy treść pytań lub opis zadań i towarzyszące im kryteria oceny są ze sobą powiązane i zharmonizowane.

W ocenie NIK konsekwencją tego jest sytuacja, w której obowiązujące programy szkoleń są jedynie literalnym przepisaniem programów egzaminacyjnych (lub odwrotnie) bez jakiegokolwiek odniesienia do zasad dydaktyki.

Skutkuje to u osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami niezrozumieniem i brakiem interioryzacji poznawanych treści oraz prowadzi do wyłącznie pamięciowego opanowywania treści teoretycznych oraz bardziej „tresury” niż kształtowania właściwych postaw kierowcy, instruktora lub egzaminatora.

Dotyczy to także części odnoszącej się do egzaminów praktycznych.

W ocenie NIK ostateczną konsekwencją powyższej sytuacji jest przygotowywanie kandydatów wyłącznie do posiadania umiejętności zdania egzaminu. Brak opisu charakterystyk absolwentów poszczególnych rodzajów szkoleń jest dodatkowym utrudnieniem w prawidłowym przygotowaniu kierowców, instruktorów i egzaminatorów.

Nie są prawidłowo określone i jaki mają cel kryteria oceny wykonywania zadań praktycznych na egzaminach państwowych poszczególnych kategorii uprawnień (np. płynność jazdy podczas cofania po prostej i po łuku oznaczająca zakaz zatrzymania i obwarowanie ww. skutkiem w postaci oceny negatywnej) albo są wyrazem oderwania od realiów ruchu drogowego (np. parkowanie bez możliwości dokonania korekty lub ograniczenie samodzielności zdających podczas wyboru miejsc do zawracania lub parkowania, ponieważ miejsca te wskazują egzaminatorzy. W ocenie NIK

stan ten skutkuje niedostatecznym przygotowaniem absolwentów szkoleń dla kandydatów na kierowców do bezpiecznego kierowania pojazdami, a w przypadku instruktorów i egzaminatorów do samodzielnego wykonywania zawodu.

### Wdrożenie przepisów UE dotyczących przeprowadzania egzaminów

Standardy egzaminów określone w przepisach UE<sup>157</sup> koncentrują się na trzech sferach, czyli wiedzy, umiejętnościach i zachowaniach. Natomiast określone przez polskie przepisy programy egzaminacyjne koncentrują się wyłącznie na wiedzy i umiejętnościach.

W ocenie NIK pierwsza istotna szczegółowa różnica, po analizie standardów określonych w *Dyrektywie*, w stosunku do obowiązkowych programów egzaminacyjnych stosowanych w Polsce, dotyczy np. problematyki sprawdzenia stanu opon. W opinii NIK jest oczywistym i niewymagającym uzasadnienia wpływ tego elementu na brd. Zadania egzaminacyjne dotyczące części praktycznej egzaminu nie przewidują sprawdzenia tego ważnego elementu.

Taka sama sytuacja występuje przy elemencie dotyczącym zachowania podczas wysiadania z pojazdu, który pomimo że jest ujęty w zapisach dyrektywy, nie występuje w polskim systemie egzaminacyjnym,

Trzecia konkluzja dotyczy zadań wykonywanych na placu manewrowym. W tym obszarze tkwi najistotniejsza różnica pomiędzy przepisami krajowymi określonymi w dyrektywie. Zgodnie z przepisami dyrektywy wykonanie manewrów nie jest obligatoryjnie związane ze specjalnym miejscem jakim jest plac manewrowy. Tak zwany „specjalny plac” jest możliwością, a nie obowiązkiem. Ponadto zgodnie z przepisami dyrektywy wykonanie specjalnych manewrów nie jest warunkiem przystąpienia do drugiej części egzaminu praktycznego, czyli jazdy w ruchu drogowym.

Natomiast w Polsce od 1992 r. egzamin praktyczny dla kandydatów na prawo jazdy, kandydatów na instruktorów oraz kandydatów na egzaminatorów składa się z dwóch części<sup>158</sup>. Przy czym polski model egzaminowania, pomimo wielu uproszczeń, nadal jest skoncentrowany wokół zadań na placu manewrowym.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, średnio ponad 30% kandydatów na kierowców kończy egzamin na placu manewrowym, nie mając szans by sprawdzić swoje kwalifikacje w ruchu drogowym.

### Kryteria ocen stosowane na egzaminach a standardy nowoczesnej dydaktyki

W procesie egzaminowania kandydatów na kierowców mamy do czynienia z ocenianiem sumującym oraz analitycznym. W ocenianiu sumującym oce-

Selektywne i nieskuteczne wdrożenie dyrektywy dot. przeprowadzania egzaminów

Nieprawidłowy system oceny zdających

<sup>157</sup> Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (z późn. zm.) zawiera Załącznik nr II dotyczący *Minimalnych wymagań dotyczących egzaminów na prawo jazdy*. Zdanie wstępne ww. Załącznika wskazuje, iż egzaminy na prawo jazdy muszą składać się z części teoretycznej, a następnie egzaminu umiejętności i zachowania.

<sup>158</sup> Od wprowadzenia w 1992 r. nowych zasad egzaminów praktycznych, w tym rygorystycznych wymiarów stanowisk i kryteriów ocen zadań realizowanych w pierwszej części egzaminu praktycznego, w kolejnych latach (w 1994 r., 2000 r., 2001 r., 2006 r., 2009 r., 2014 r. i 2021 r.) miały miejsce kolejne uproszczenia tych zasad.



nianie osiągnięć odbywa się po zakończeniu procesu kształcenia i powinno być porównaniem kwalifikacji zdającego z wiedzą, umiejętnościami oraz zachowaniami określonymi w charakterystyce absolwenta. W ocenie NIK brak charakterystyk absolwenta istotnie utrudnia dokonywanie obiektywnej i sprawiedliwej oceny. Ocenianie analityczne dotyczy szczegółowego wykazu umiejętności i zakresu wiedzy. W tym ocenianiu wykorzystuje się gotowe arkusze oceny w postaci formularza. Formalnie występuje on w procesie egzaminowania kandydatów na kierowcę pod nazwą odpowiednio do rodzaju egzaminu albo „Arkusz odpowiedzi” (dla części teoretycznej egzaminu) albo „Arkusz przebiegu części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy”. NIK zauważa, że wzór „Arkusza odpowiedzi” nie jest określony. W *rozporządzeniu w sprawie egzaminowania z 2019 r.* (§ 22) jest określona jedynie jego zawartość. Natomiast wzór „Arkusza przebiegu części praktycznej ...” został określony w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia.

W ocenie NIK zapoznanie się z arkuszem odpowiedzi nie przekazuje zdającemu żadnej informacji poza numerami pytań oraz liczbą uzyskanych za nie punktów. Ponadto arkusz jest generowany wyłącznie na wniosek osoby egzaminowanej. Dokument ten nie jest przez nikogo podpisywany oraz nie posiada żadnej informacji o prowadzącym egzamin egzaminatorze. W przypadku arkusza przebiegu egzaminu praktycznego oryginał arkusza jest przekazywany osobie zdającej niezależnie od uzyskanego wyniku, a kopia jest przechowywana przez ośrodek egzaminowania przez okres 30 dni razem z listami osób zakwalifikowanych na egzamin.

Przeprowadzona analiza 100 ww. „arkuszy przebiegu/.../” – poza odnotowaniem w nich faktu zaznaczenia zero – jedynkowej oceny („P” lub „N” lub skreślenie oznaczające prawdopodobnie brak realizacji konkretnego zadania) nie wykazała ani jednego arkusza, w którym byłyby zawarte jakiegokolwiek rekomendacje lub uwagi dotyczące uzupełnienia brakujących kwalifikacji lub poprawy tych zadań, które wymagają zwrócenia uwagi pomimo uzyskania z nich oceny pozytywnej. W ocenie NIK świadczy to o mechanicznym, w tym nierzadko nieprawidłowym, wypełnianiu tego dokumentu. W większości przypadków stwierdzone nieprawidłowości dotyczą braku możliwości stwierdzenia przez osobę postronną, np. instruktora, najważniejszej przyczyny lub przyczyn uzyskania wyniku negatywnego celem skorygowania deficytów.

W przypadku egzaminów dla pozostałych osób ww. dokumenty nie są określone przepisami prawa. Jeżeli występują to na podstawie przepisów zawartych w Regulaminach pracy odpowiednich komisji. Kandydaci na instruktorów lub egzaminatorów z oceną i ew. uzasadnieniem mogą się zapoznać w formie obrazu na monitorze urzędującego egzaminującego lub w formie ustnej.

- A.** Kryteria oceny wiedzy (egzaminacje teoretyczne w zakresie kategorii B prawa jazdy):
- a) Kandydaci na kierowców (32 pytania; egzamin zalicza uzyskanie 68 punktów na 74, tj. 92%);
  - b) Kandydaci na instruktorów (20 pytań; egzamin zalicza uzyskanie 34 z 40 punktów, tj. 85%);



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- c) Kandydaci na egzaminatorów (20 pytań; egzamin zalicza uzyskanie 34 z 40 punktów, tj. 85%).

Na wszystkich poziomach uprawnień mamy do czynienia z testem złożonym z pytań pochodzących z bazy zatwierdzonej przez właściwego ministra. Każde pytanie posiada odpowiednią wartość punktową (3, 2 lub 1). Kandydaci na kierowców odpowiadają na pytania jednokrotnego wyboru, pozostali rozwiązują test złożony z pytań wielokrotnego wyboru).

### B. Kryteria oceny umiejętności i zachowań (egzaminatory praktyczne dla kandydatów na kierowców, instruktorów oraz egzaminatorów)

Egzamin praktyczny jest oceniany w skali 0/1. Zdaniem NIK stosowanie od 31 lat kryteriów ocen należy, z punktu widzenia obecnych standardów dydaktyki, uznać za niewystarczające. W ocenie NIK kryteria oceny powinny określać stopień osiągnięcia celu szkolenia wyrażony np. w procentach, a nie tylko alternatywę (0/1). Bez poprawy programów nauczania zawierających ww. cele jest to praktycznie niemożliwe.

### Wypełnianie przez egzaminatorów arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego

Szczegółowa analiza przekazanych do badań 100 arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego wykazała, że największym problemem wypełnienia arkusza było kwalifikowanie popełnionego błędu do konkretnego zadania egzaminacyjnego.

Nierzetelne wypełnianie przez egzaminatorów arkuszy przebiegu egzaminu praktycznego

#### Przykład

Na przykład zadanie „Zmiana kierunku jazdy w lewo” przenika się z zadaniem „Przejazd przez skrzyżowania równorzędne”. Błąd w wypełnionym arkuszu polega na braku konkretnego odniesienia do umiejętności lub zachowania. Na przykład nieprawidłowej pozycji na jezdni przed wykonaniem zadania, nieprawidłowym sygnalizowaniu zamiaru wykonania manewru, nieprawidłowym torze jazdy, nieprawidłowej obserwacji czy nieustąpieniu pierwszeństwa przejazdu.

Często też występowało pomylenie zadań egzaminacyjnych z parametrami oceniania np. z respektowaniem zasad techniki kierowania. Stało się to powodem tworzenia dokumentu bardzo nieczytelnego, a w konsekwencji niespełniającego swojej funkcji dydaktycznej.

W ocenie NIK poprawa sytuacji może nastąpić po zmianie wzoru omawianego dokumentu i dostosowaniu jego czytelności do możliwości percepcyjnych osób zdających egzaminy oraz potrzeb statystyk egzaminacyjnych. Zmiana ta musi być jednoczesna ze zmianą funkcjonalności systemu teleinformatycznego w części dotyczącej procesu rozliczania wyniku egzaminu. Właściwe dokumentowanie – w szczególności proces wpisywania przyczyn uzyskiwania negatywnych wyników egzaminów praktycznych w system teleinformatyczny – jest podstawą uzyskania lepszego niż dziś stopnia efektywności procesu szkolenia i egzaminowania.

Zdaniem NIK przekazywanie informacji o wynikach egzaminów w obecnej strukturze jest niecelowe i niepełne. Informacje generowane dziś przez WORD-y są przekazywane zgodnie z § 37 *rozporządzenia w sprawie*

*egzaminowania z 2019 r.* starostom w odniesieniu do instruktorów i podmiotów prowadzących szkolenie będących w ich ewidencji i rejestrze oraz marszałkom województw w odniesieniu do egzaminatorów będących w ich ewidencji.

NIK stwierdza, że sytuacja związana z przekazywaniem i wykorzystywaniem posiadanych informacji nie uległa poprawie pomimo zmian, które w tym zakresie weszły w życie po 1 lipca 2019 r.<sup>159</sup> umożliwiających przekazywanie dodatkowych danych dotyczących m.in. przyczyn przerw egzaminów praktycznych oraz liczby i przyczyn uzyskanych przez osoby egzaminowane wyników negatywnych w trakcie części praktycznej egzaminów.

Ośrodki egzaminowania nadal przekazują starostom i marszałkom województw wyłącznie podstawowe informacje, na podstawie których wskazane organy nie są w stanie dokonywać rzetelnych analiz dotyczących jakości pracy instruktorów, ośrodków szkolenia kierowców i egzaminatorów. Brakuje diagnozy sytuacji, która powinna być materiałem źródłowym do podejmowania działań naprawczych nakierowanych na poprawę jakości pracy i w konsekwencji brd.

W ocenie NIK w tej dziedzinie jest konieczna istotna zmiana polegająca na udostępnieniu obydwu organom (starosta i marszałek) możliwości samodzielnego pozyskiwania i analizowania informacji – początkowo z systemu SI Kierowca, a następnie z CEPIK 2.0.

**Brak zainteresowania właściwych organów przyczynami braku wiedzy i umiejętności kierujących**

NIK zwraca uwagę, że podstawowym problemem jest brak zainteresowania zarówno WORD-ów, ww. organów samorządowych, ale także i właściwego ministra, informacjami dotyczącymi przyczyn deficytów wiedzy, umiejętności i zachowań kandydatów na kierowców i kierowców rozszerzających zakres swoich uprawnień. W ocenie NIK system szkolenia i egzaminowania funkcjonuje, jednak nie są badane jego efekty, w tym w powiązaniu z przyczynami wypadków. Brakuje „drugiej fazy szkolenia”, tj. okresu próbnego oraz efektywnego systemu reedukacji.

#### **5.7.4. Zmiany przepisów dotyczących systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, instruktorów oraz egzaminatorów**

Poniżej przedstawiono wyniki analizy zmian przepisów, które miały miejsce od początku lat dziewięćdziesiątych, tj. od kiedy tworzył się obowiązujący system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców. Wyniki analizy przedstawiono w formie infografik w czterech grupach: zmian jakie miały miejsce w procesie szkolenia, zmian w odniesieniu do wymagań osób szkolących oraz egzaminujących, zmian związanych z organizacją szkolenia i egzaminowania oraz zmian dotyczących przebiegu egzaminu. Wpływ każdej ze zmian został poddany przez NIK ocenie. Zmiany zostały zbadane pod kątem wpływu na system szkolenia, w szczególności na brd. Infografiki są opracowaniem własnym NIK.

<sup>159</sup> Wraz z nowym rozporządzeniem w sprawie egzaminowania.

## A. Zmiany w procesie szkolenia

Infografika nr 8

Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na kierowców

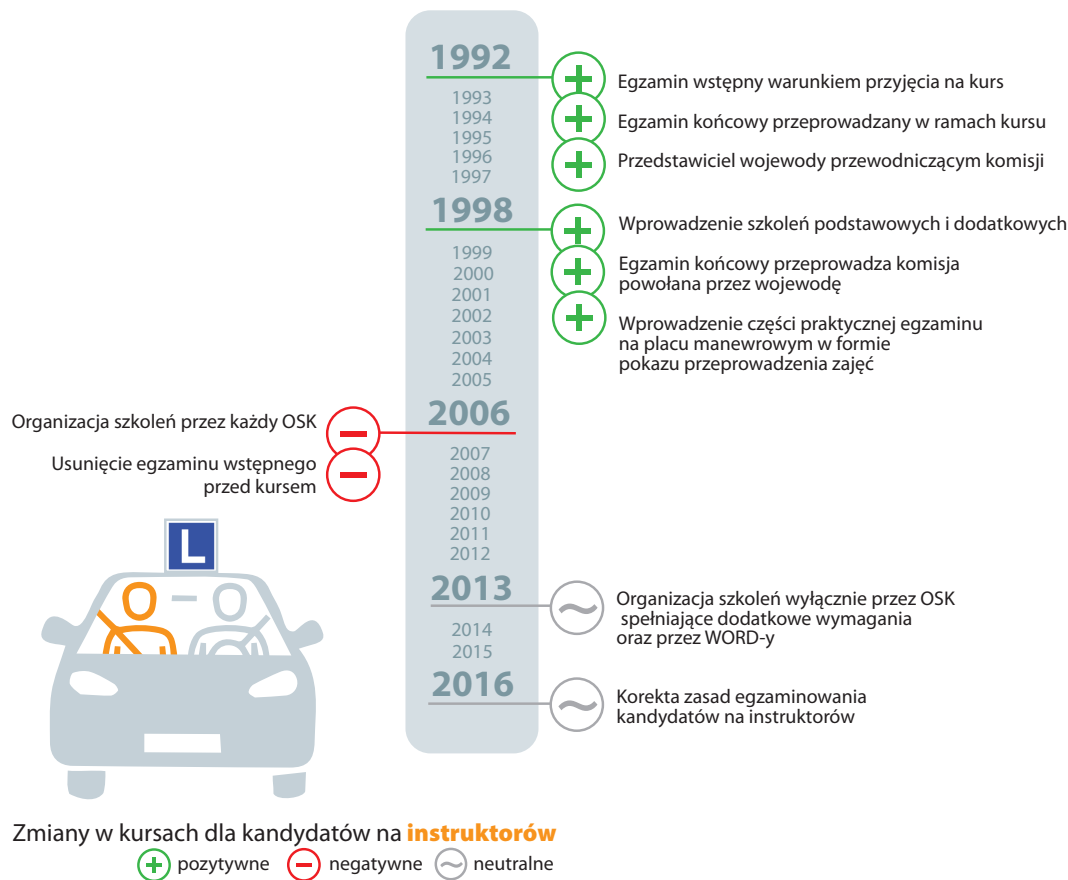


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 9

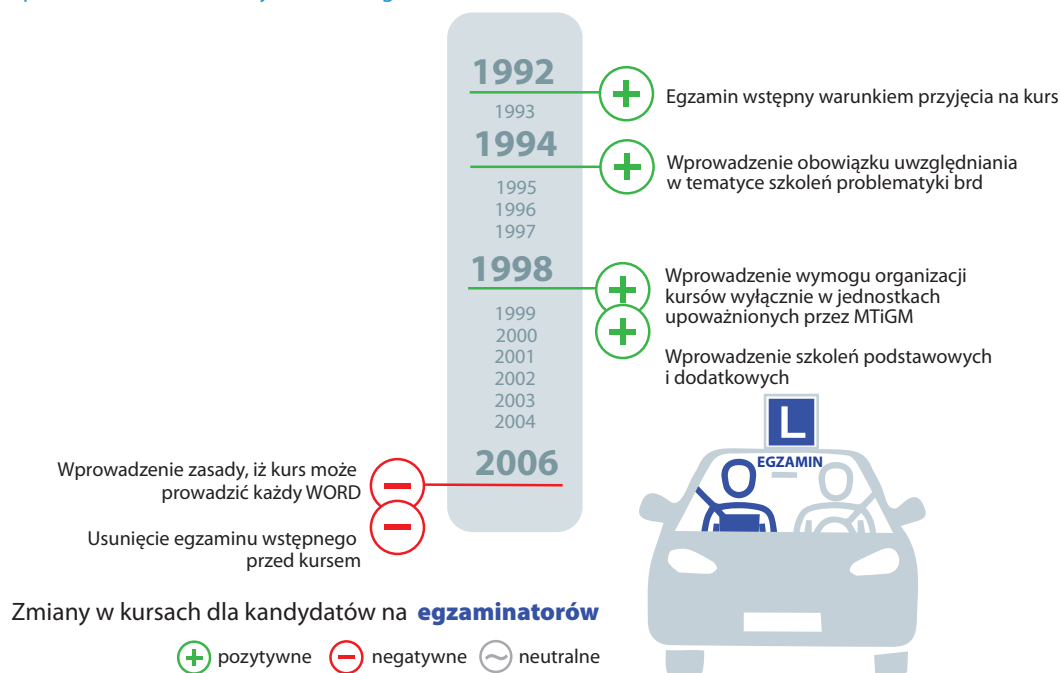
#### Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na instruktorów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

### Infografika nr 10

#### Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na egzaminatorów

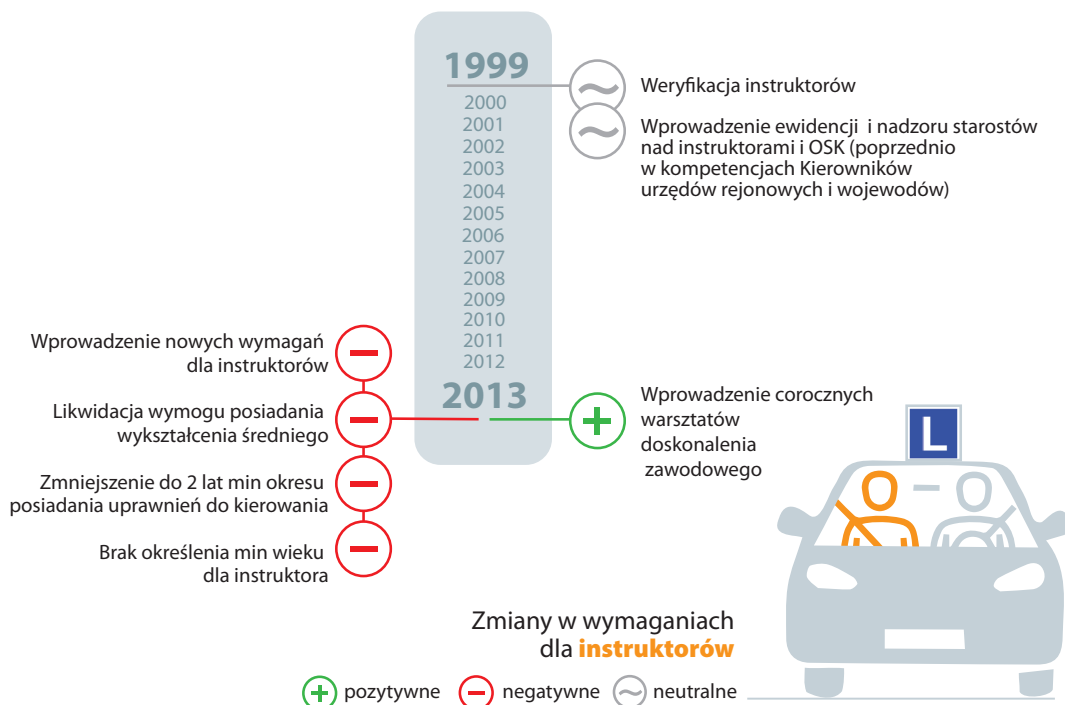


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

## B. Zmiany dotyczące wymagań dla instruktorów i egzaminatorów

Infografika nr 11

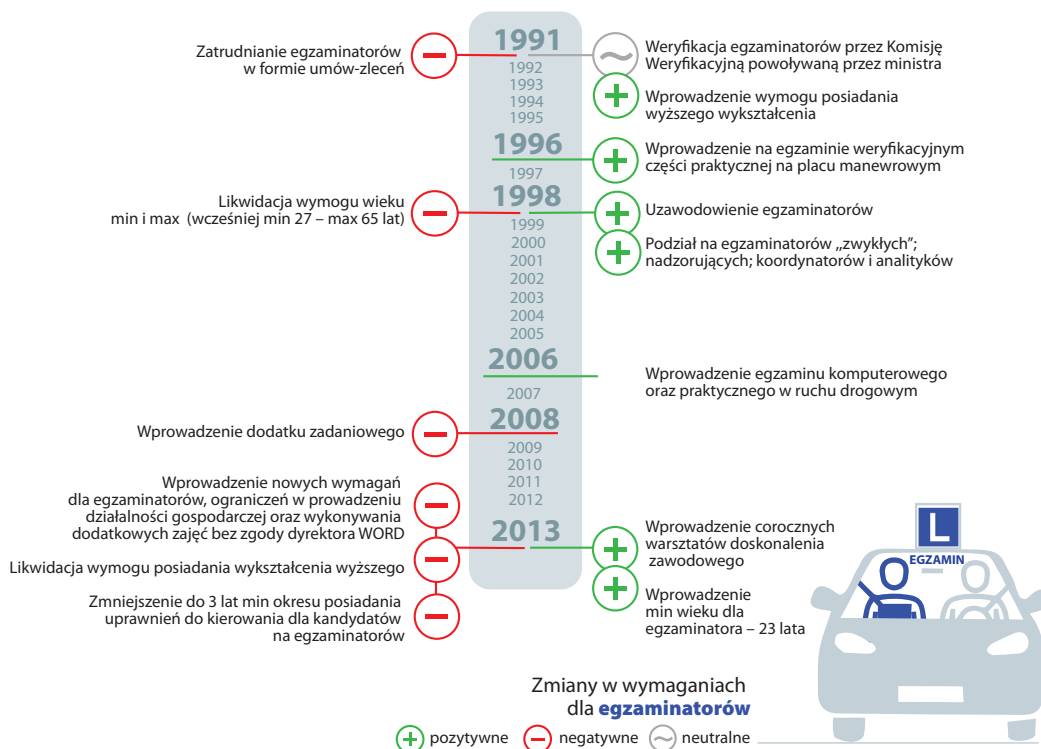
Zmiany dotyczące wymagań dla instruktorów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

Infografika nr 12

Zmiany dotyczące wymagań dla egzaminatorów

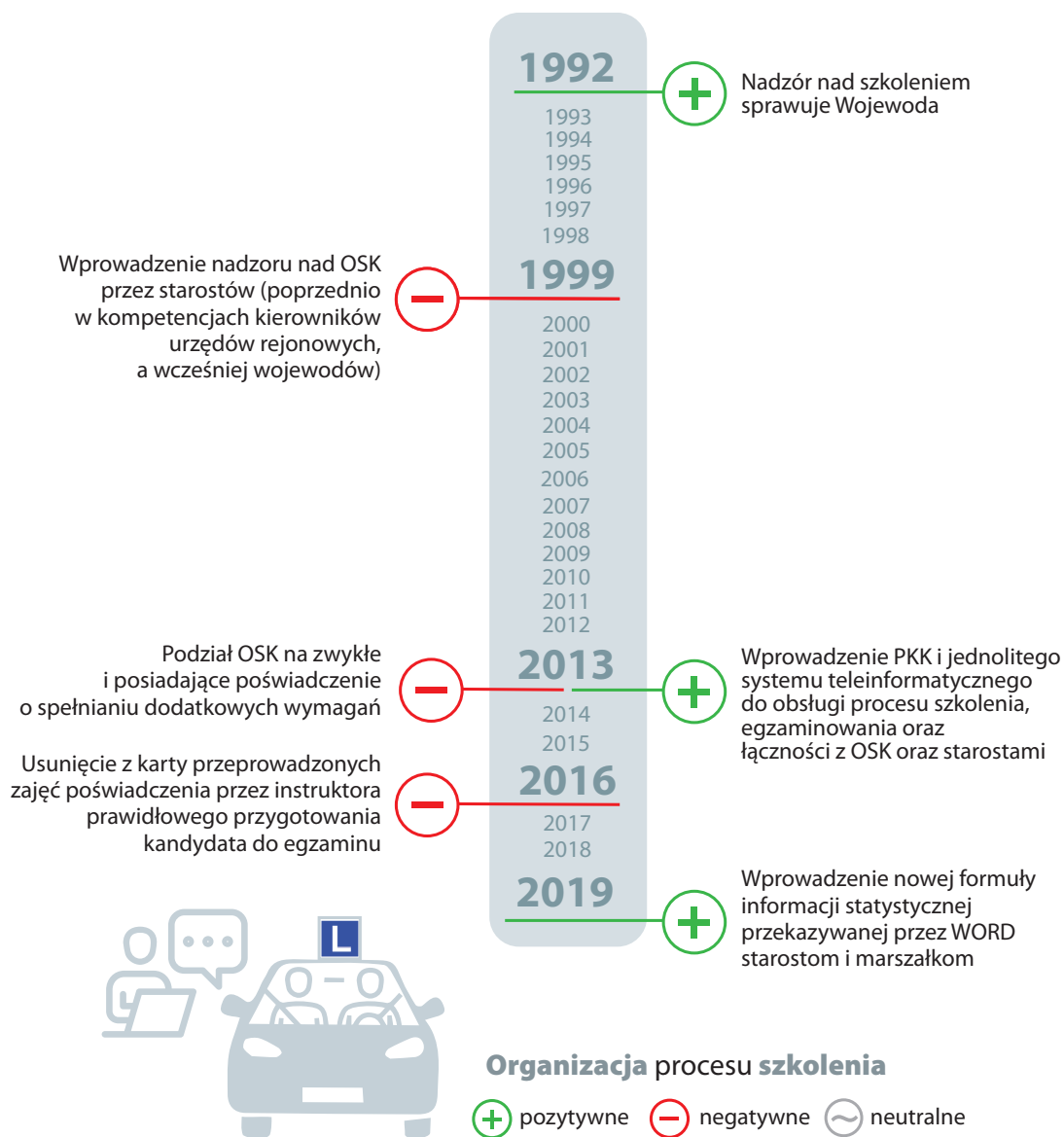


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

### C. Zmiany dotyczące organizacji procesu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców

Infografika nr 13

Zmiany dotyczące organizacji procesu szkolenia



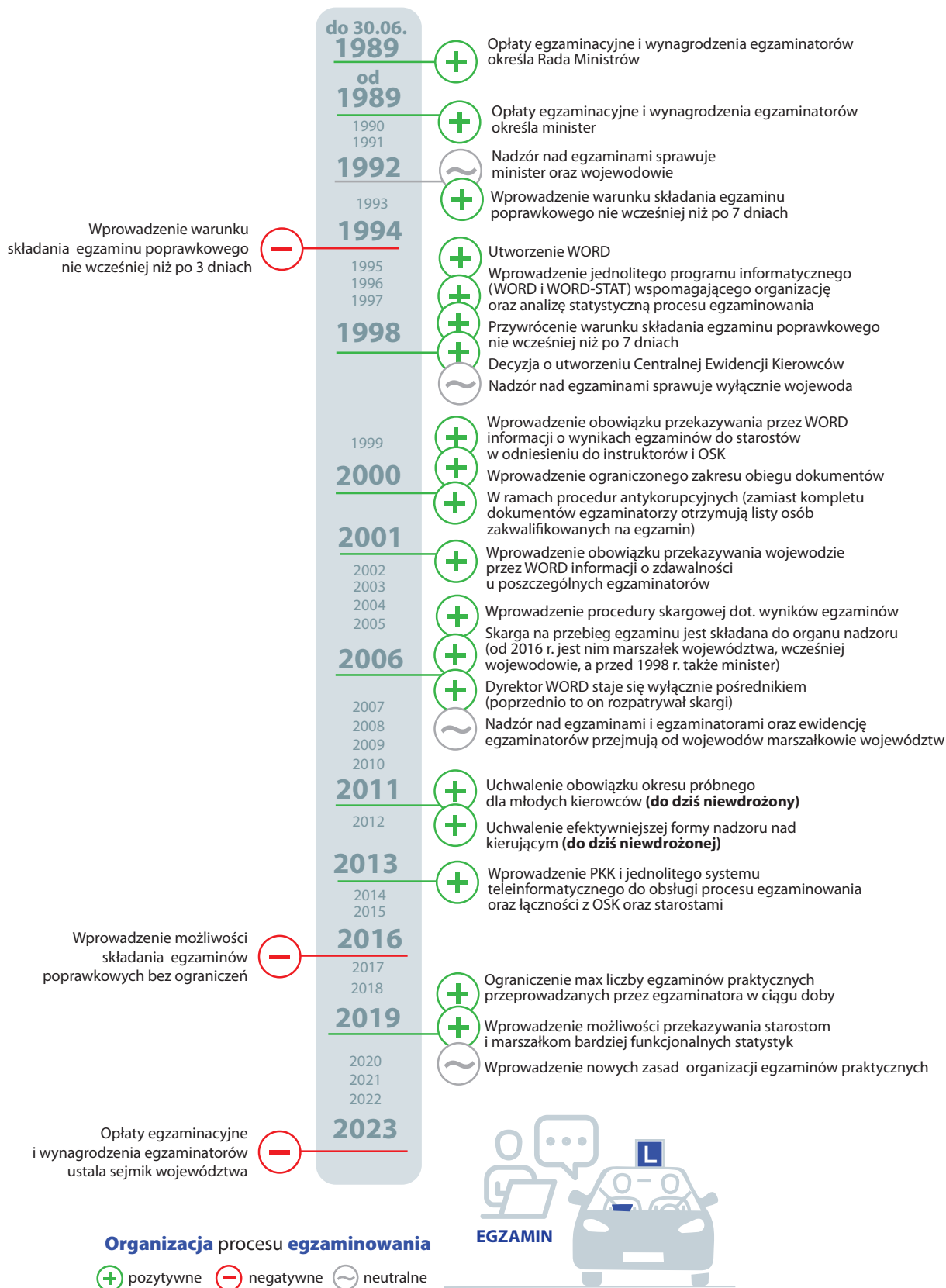
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.



# WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Zmiany dotyczące organizacji procesu egzaminowania



## Organizacja procesu egzaminowania

+ pozytywne - negatywne ~ neutralne

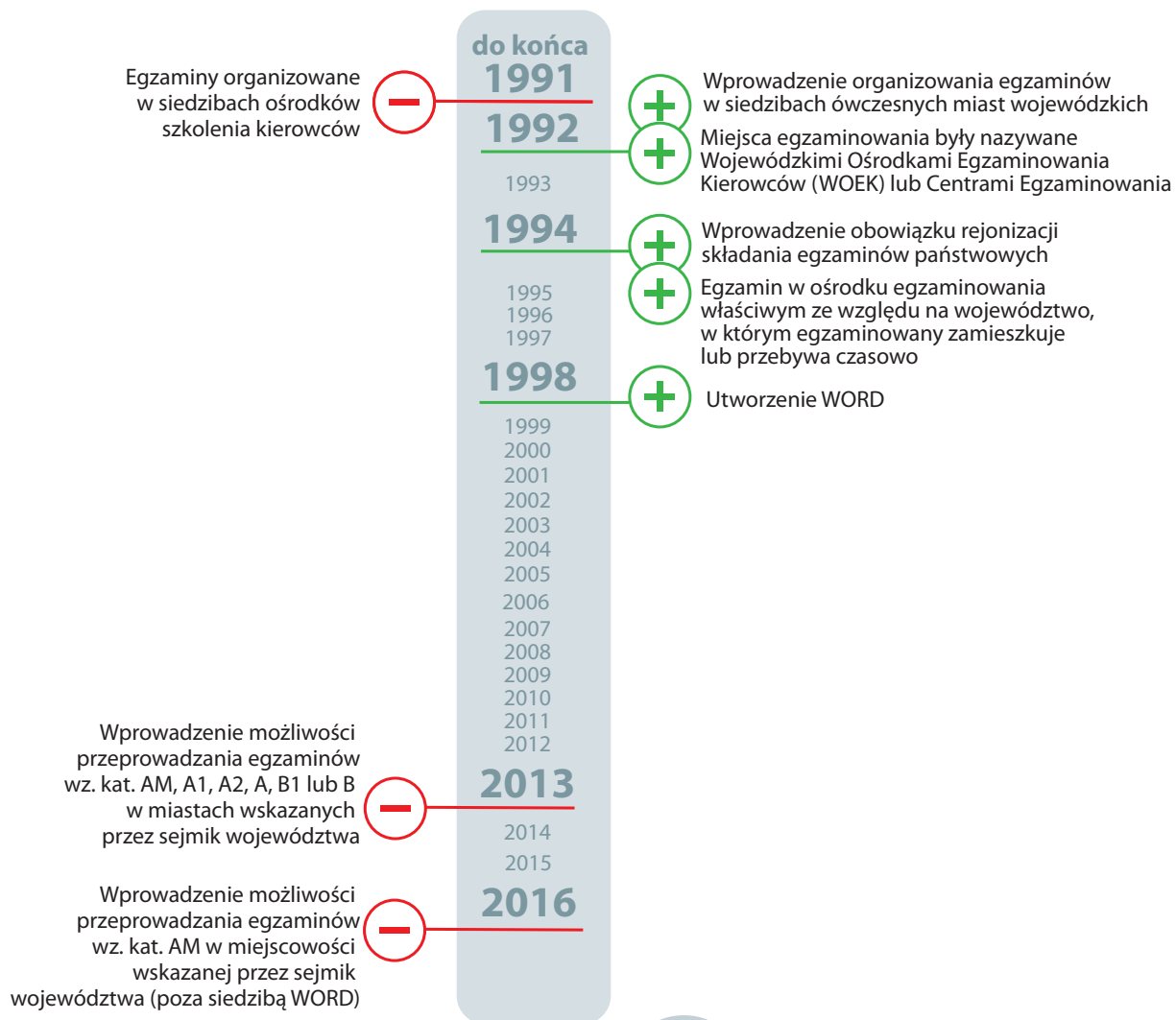


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

Zmiany dotyczące miejsca przeprowadzania egzaminów



### Miejsca przeprowadzania egzaminów

(+) pozytywne (-) negatywne (~) neutralne

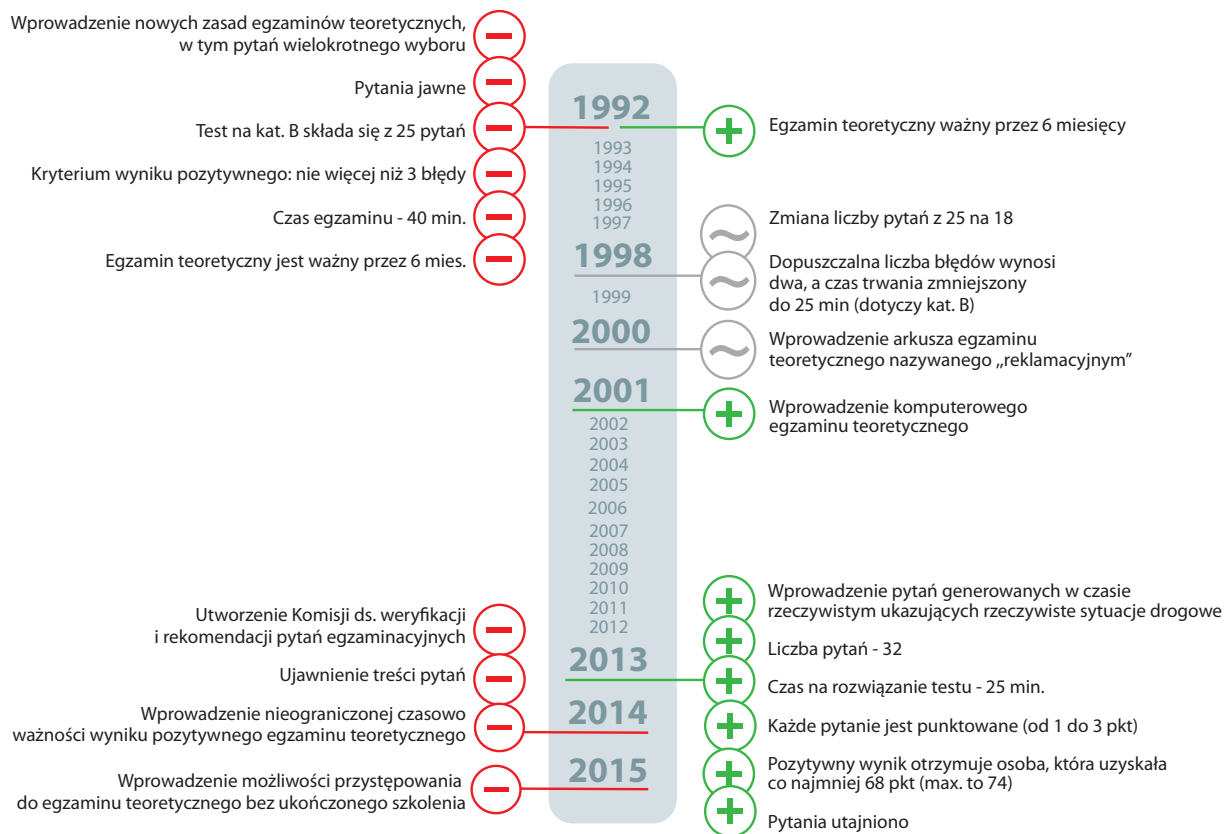


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.

## D. Zmiany dotyczące egzaminu teoretycznego i praktycznego dla kandydatów na kierowców

Infografika nr 16

Zmiany dotyczące egzaminu teoretycznego



**Egzamin teoretyczny** dla kandydatów na kierowców i kierowców

+ pozytywne - negatywne ~ neutralne

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie przeprowadzonych przez NIK analiz zmian przepisów.



## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy obowiązujące regulacje prawne oraz działania właściwych organów administracji publicznej zapewniały przygotowanie kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach?

Cel główny kontroli

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

Cele szczegółowe

1. Czy działania ministra właściwego do spraw transportu były skuteczne i zapewniały prawidłowe i rzetelne przygotowanie kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach?
2. Czy nadzór starostów nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami oraz nad kursami dla kandydatów na instruktorów i kandydatów na wykładowców, a także warsztatami doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców był sprawowany w sposób rzetelny i przyniósł oczekiwane efekty?
3. Czy nadzór marszałków województw nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców był sprawowany w sposób rzetelny i przyniósł oczekiwane efekty?
4. Czy ewidencje i rejestry odpowiednio ośrodków szkolenia kierowców, instruktorów jazdy, wykładowców i egzaminatorów prowadzone były w sposób prawidłowy i rzetelny?
5. Czy wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego spełniały wymagania kadrowe, organizacyjne i techniczne do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców?
6. Czy egzaminy dla kandydatów na kierowców oraz kursy i warsztaty dla osób przygotowujących kandydatów na kierowców do egzaminu państwowego oraz osób egzaminujących tych kandydatów były prowadzone w sposób prawidłowy i rzetelny?

Kontrolą objęto 21 jednostek: Ministerstwo Infrastruktury, sześć urzędów marszałkowskich, osiem starostw powiatowych oraz sześć wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego.

Zakres podmiotowy

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK (Ministerstwo Infrastruktury) i art. 2 ust. 2 ustawy o NIK (urzędy marszałkowskie, starostwa powiatowe oraz wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego).

Kryteria kontroli

2018–2021 (do 30 września), przy czym podczas badań kontrolnych wykorzystano również dowody sprzed tego okresu, związane z przedmiotem kontroli. W przypadku kontroli w Ministerstwie Infrastruktury badania dotyczyły opracowania w okresach wcześniejszych polityk, strategii oraz projektów przepisów mających związek z przedmiotem kontroli.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 2 listopada 2021 r., a zakończono 16 marca 2022 r.

W kontroli pominięte były kwestie związane ze szkoleniem przez podmioty wskazane w art. 29 ust. 1 i ust. 2 ustawy o kierujących, tj. szkoły oraz ośrodki prowadzone przez jednostki wojskowe oraz jednostki organizacyjne służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do opracowania Informacji o wynikach kontroli

Pozostałe informacje

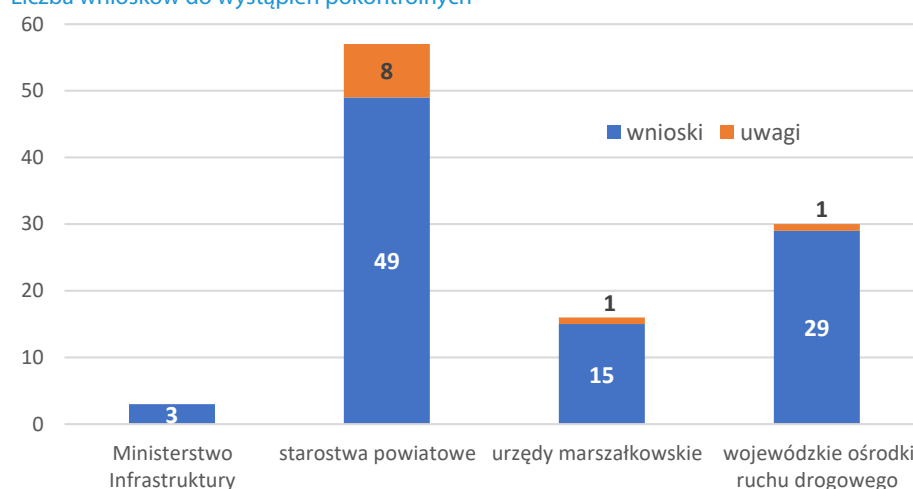
wykorzystano zleczone przez NIK opracowanie niezależnego eksperta. Do przeprowadzenia przez NIK oraz przez powołanego eksperta analiz wykorzystano bazy produkcyjne i post produkcyjne z systemu SI Kierowca i systemu SI WORD, przekazane NIK przez PWPW.

### Wnioski pokontrolne

Wyniki kontroli przedstawiono w 21 wystąpieniach pokontrolnych<sup>160</sup>. W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano łącznie 96 wniosków pokontrolnych, w tym trzy do Ministra Infrastruktury, 49 wniosków do starostów, 15 do marszałków województw oraz 29 wniosków do dyrektorów WORD. Ponadto skierowano osiem uwag, w tym sześć do starostów.

Wykres nr 12

Liczba wniosków do wystąpień pokontrolnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z systemów informatycznych NIK

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że adresaci tych wystąpień zrealizowali 64 wnioski, 30 było w trakcie realizacji, zaś 2 wnioski pozostają niezrealizowane<sup>161</sup>.

Wnioski do Ministra Infrastruktury dotyczyły zapewnienia: a) rzetelnego nadzoru nad Komisją do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych w zakresie terminowości weryfikacji pytań oraz w zakresie wskazań poprawnych odpowiedzi w pytaniach egzaminacyjnych rekomendowanych do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw transportu, b) zgodności składu Komisji Egzaminacyjnej dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy oraz instruktorów techniki jazdy z wymogami ustawowymi. A ponadto weryfikacji wpłat dokonanych przez WORD z liczbą egzaminów na prawo jazdy.

Natomiast najistotniejsze wnioski skierowane do pozostałych skontrolowanych jednostek dotyczyły:

- do starostów:

<sup>160</sup> Wystąpienia pokontrolne są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/prosta/>.

<sup>161</sup> Według stanu na dzień 5 kwietnia 2023 r.



- rzetelnego przeprowadzania kontroli OSK oraz dokumentowania wyników kontroli,
- prawidłowego opracowywania rocznych planów kontroli,
- wprowadzenia mechanizmów zapewniających przekazywanie przez OSK informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych, oświadczeń i orzeczeń o spełnianiu wymogów ustawowych,
- podjęcia współpracy z Policją w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza OSK,
- podjęcia współpracy z WORD w zakresie pomocy merytorycznej oraz przekazywania informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym OSK,
- rzetelnego prowadzenia rejestrów OSK oraz ewidencji instruktorów i wykładowców oraz sporządzania rocznych sprawozdań przekazywanych do urzędów wojewódzkich o wykonaniu określonych zadań,
- realizacji obowiązku publikacji w BIP wyników analizy zdawalności osób szkolonych w danych OSK oraz o liczbie uwzględnionych skarg złożonych na dany OSK,
- wzmocnienia nadzoru nad właściwymi wydziałami starostwa, zwiększenia obsady kadrowej oraz uzupełnienia zakresów obowiązków,
- zapewnienia pracownikom odpowiednich szkoleń;
- do marszałków województw:
  - przeprowadzania kontroli kompleksowych ośrodków egzaminowania w pełnym, wymaganym dla tego rodzaju kontroli zakresie,
  - przeprowadzania kontroli WORD z wymaganą częstotliwością,
  - zapewnienia pełnej aktualności i poprawności danych gromadzonych w ewidencji egzaminatorów, w tym wyjaśnienia występujących rozbieżności,
  - rzetelnego dokumentowania wszelkich czynności weryfikujących podstawy do ewentualnego skreślenia egzaminatora z ewidencji,
  - sporządzania protokołów oględzin z dokonywanych w ramach kontroli WORD ustaleń stanu faktycznego: obiektów, pojazdów i przebiegu czynności,
  - podejmowania działań weryfikujących utrzymanie przez egzaminatorów rękojmi należącego wykonywania obowiązków;
- do dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego:
  - zapewnienia spełniania przez ośrodek wymagań w zakresie wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego,
  - wprowadzenia mechanizmów zapewniających podejmowanie przez egzaminatorów dodatkowego zajęcia zarobkowego jedynie po złożeniu stosownego wniosku i uzyskaniu pisemnej zgody dyrektora ośrodka,
  - wyegzekwowania od egzaminatorów składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń wskazanych w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,

## ZAŁĄCZNIKI

- zapewnienia składania przez egzaminatorów pod rygorem odpowiedzialności karnej informacji w formie oświadczenia o braku występowania przesłanek wyłączających ich z przeprowadzenia egzaminu,
- zapewnienia przechowywania dokumentacji oraz nagrań z przeprowadzonych egzaminów w odpowiednio zabezpieczonych pomieszczeniach,
- prawidłowej rejestracji w pojazdach egzaminacyjnych przebiegu egzaminu,
- prawidłowego przygotowywania planów egzaminów i list osób zakwalifikowanych na egzamin,
- realizacji obowiązków w zakresie przekazywania starostom informacji o uzyskanych przez osoby egzaminowane wynikach egzaminów w odniesieniu do instruktorów i podmiotów prowadzących szkolenie,
- kontroli i dokumentowania przez egzaminatora nadzorującego przebiegu egzaminów państwowych,
- przekazywania marszałkom województw rzetelnych informacji o liczbie przeglądów egzaminów dokonanych przez egzaminatorów nadzorujących oraz informacji o numerze wydanej legitymacji oraz jej terminie ważności,
- zarchiwizowania dokumentacji przeprowadzonych kursów kwalifikacyjnych dla egzaminatorów.

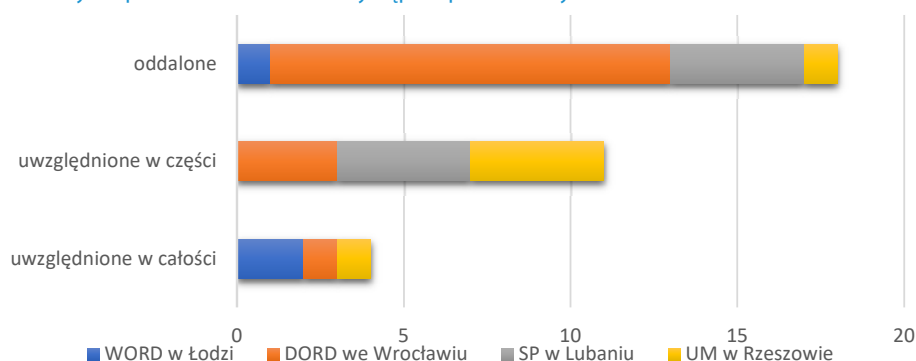
### Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień<sup>162</sup> złożyło czterech kierowników jednostek, tj. starosta lubański, Marszałek Województwa Podkarpackiego oraz Dyrektorzy WORD w Łodzi oraz DORD we Wrocławiu.

Komisje Rozstrzygające, po rozpatrzeniu złożonych zastrzeżeń 18 zastrzeżeń oddalono. Z pozostałych cztery zastrzeżenia uwzględniono w całości oraz 11 w części, w wyniku czego dokonano stosownych zmian w wystąpieniach pokontrolnych.

Wykres nr 13

Uchwały w sprawie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z systemów informatycznych NIK.

W kontroli uczestniczyły: Departament Infrastruktury oraz siedem Delegatur NIK.

<sup>162</sup> Łącznie 33 zastrzeżenia.

Tabela nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk	Ocena w formie opisowej
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki	Ocena w formie opisowej
3.		Starostwo Powiatowe w Żninie	Zbigniew Jaszczuk	Ocena w formie opisowej
4.		Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Włocławku	Marek Stelmasik	Ocena w formie opisowej
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie	Witold Kozłowski	Ocena w formie opisowej
6.		Starostwo Powiatowe w Proszowicach	Krzysztof Hytós	Ocena w formie opisowej
7.		Małopolski Ośrodek Ruchu Drogowego w Nowym Sączu <sup>163</sup>	Marek Pławiak	Ocena w formie opisowej
8.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi	Grzegorz Schreiber	Ocena w formie opisowej
9.		Starostwo Powiatowe w Brzezinach	Renata Kobiera	Ocena w formie opisowej
10.		Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Łodzi <sup>164</sup>	Piotr Romek	Ocena w formie opisowej
11.	Delegatura NIK w Opolu	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Opolskich	Józef Swaczyna	Ocena w formie opisowej
12.		Starostwo Powiatowe w Prudniku	Radosław Roszkowski	Ocena w formie opisowej
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marek Woźniak	Ocena w formie opisowej
14.		Starostwo Powiatowe w Śremie	Zenon Jahns	negatywna
15.		Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Pile	Zbigniew Przeworek	Ocena w formie opisowej

<sup>163</sup> W tym Oddział terenowy w Nowym Targu.<sup>164</sup> W tym Oddział terenowy w Sieradzu.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
16.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie	Władysław Ortyl	Negatywna (w zakresie sprawowania nadzoru nad WORD)/ w pozostałym ocena w formie opisowej
17.		Starostwo Powiatowe w Lesku	Andrzej Olesiuk	negatywna
18.		Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Tarnobrzegu	Kamil Kalinka	Ocena w formie opisowej
19.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu	Cezary Przybylski	Ocena w formie opisowej
20.		Starostwo Powiatowe w Lubaniu	Walery Czarnecki	Ocena w formie opisowej
21.		Dolnośląski Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu <sup>165</sup>	Dariusz Galik	Ocena w formie opisowej

\* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

<sup>165</sup> W tym Oddział terenowy w Miliczu i Oławie.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

### 6.2.1. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Według informacji przekazanych przez PWPW:

Według stanu na dzień 30 sierpnia 2022 r.) wydano 21 501 628 dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (dla osób z numerem PESEL) oraz odpowiednio 89 113 dla obcokrajowców (osób bez numeru PESEL)<sup>166</sup>. Dane pochodzą z systemu produkcyjnego PWPW i obejmują także osoby zmarłe.

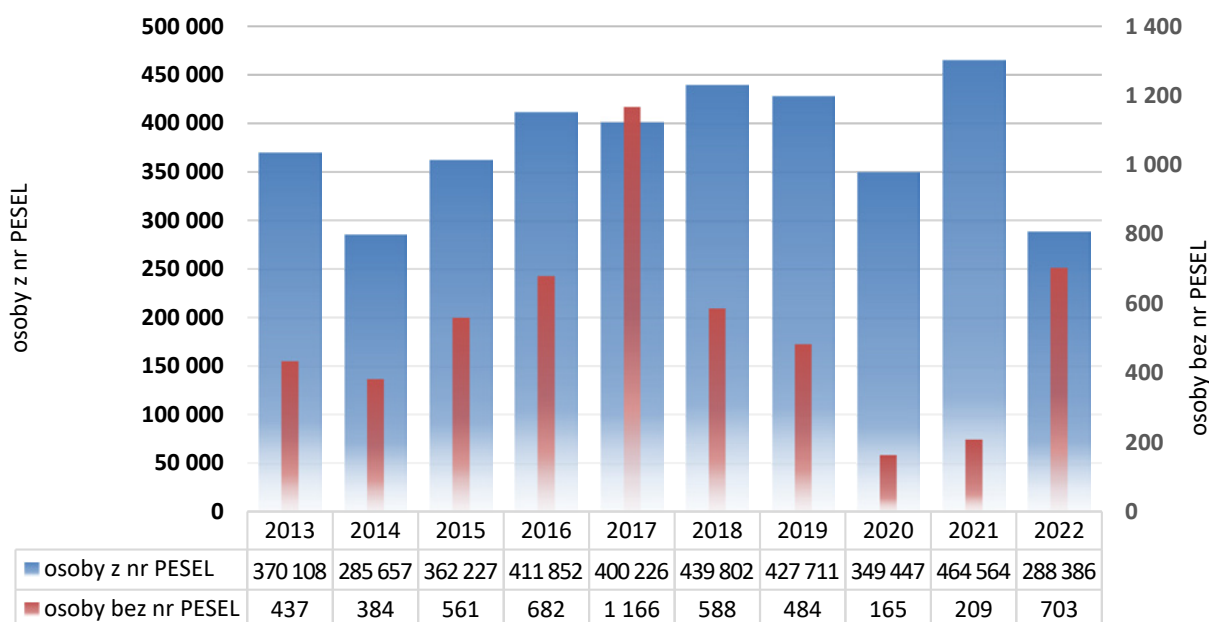
Liczba praw jazdy

Uprawnienia wydane po raz pierwszy (bez względu na kategorię uprawnień) – wg stanu na 30 sierpnia 2022 r.:

Uprawnienia wydane po raz pierwszy

Wykres nr 14

Uprawnienia uzyskane po raz pierwszy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z PWPW.

Według stanu na 31 sierpnia 2022 r. w WORD zatrudnionych było łącznie 1798 egzaminatorów<sup>167</sup>. Poniższy wykres przedstawia egzaminatorów aktywnych, tj. osoby, które w danym roku przeprowadziły minimum jeden egzamin.

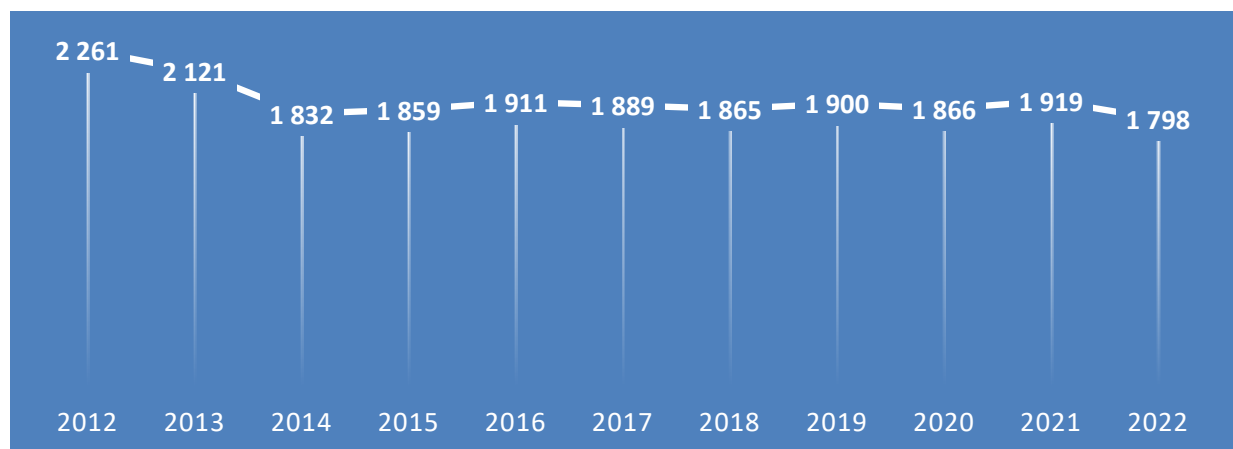
Egzaminatorzy

<sup>166</sup> Od 1 czerwca 2021 r. cudzoziemcy mogą wystąpić o nadanie numeru PESEL.

<sup>167</sup> Dotyczy łącznej liczby egzaminatorów zatrudnionych w WORD, przy czym mogą wystąpić jednostkowe przypadki egzaminatorów zatrudnionych w kilku WORD stąd podane liczby mogą być wyższe.

## Wykres nr 15

## Liczba aktywnych egzaminatorów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z PWPW.

Natomiast w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami z dnia 29 września 2022 r. podano, że: *W 2022 r. zgodnie z danymi przekazanymi przez stowarzyszenie Dyrektorów Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego w WORD-ach zatrudnionych jest 1186 egzaminatorów.*

**OSK** Szkolenie (wg stanu na 12 września br.) prowadzone było w 7134 OSK. Ponadto 69 OSK posiadało poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C lub D<sup>168</sup>. Szkolenie prowadzone było przez 23 048 instruktorów nauki jazdy oraz 599 wykładowców.

**Baza egzaminacyjna** Obecnie na terenie Polski egzaminy przeprowadzane są w 88 ośrodkach egzaminowania, przy czym z dniem 1 maja 2022 r. zlikwidowano miejsce egzaminowania w Zwoleniu (jednostka terenowa WORD w Radomiu). Ponadto zawieszono z dniem 1 lipca 2022 r. działalność w Kamiennej Górze (jednostka terenowa DORD we Wrocławiu).

<sup>168</sup> OSK spełniające odpowiednie wymagania mogą prowadzić kursy i warsztaty doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców.



## ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 4

Wykaz ośrodków, w których przeprowadzane są egzaminy państwowe na prawo jazdy

dolnośląskie	DORD Wrocław O/Reg. w Jeleniej Górze
	DORD Wrocław O/Reg. w Jeleniej Górze O/T w Głogowie
	DORD Wrocław O/Reg. w Jeleniej Górze O/T w Kamiennej Górze (działalność zawieszona)
	DORD Wrocław O/Reg. w Jeleniej Górze O/T w Miliczu
	DORD Wrocław O/Reg. w Jeleniej Górze O/T w Bolesławcu
	DORD Wrocław
	DORD Wrocław O/T w Oławie
	DORD Wrocław O/T w Oleśnicy
	DORD Wrocław O/Reg. w Legnicy
	DORD Wrocław O/Reg. w Legnicy O/T w Lubaniu
	DORD Wrocław O/Reg. w Legnicy O/T w Lubinie
	DORD Wrocław O/Reg. w Wałbrzychu
	DORD Wrocław O/Reg. w Wałbrzychu O/T w Świdnicy
	DORD Wrocław O/Reg. w Wałbrzychu O/T w Kłodzku
kujawsko-pomorskie	WORD Toruń
	WORD Toruń O/T w Grudziądzu
	WORD Włocławek
	WORD Bydgoszcz
lubelskie	WORD Bydgoszcz O/T w Inowrocławiu
	WORD Biała Podlaska
	WORD Biała Podlaska O/T w Łukowie
	WORD Chełm
	WORD Lublin
	WORD Lublin O/T w Puławach
	WORD Lublin O/T w Kraśniku
	WORD Zamość
WORD Zamość O/T w Biłgoraju	
lubuskie	WORD Gorzów Wlkp.
	WORD Zielona Góra
łódzkie	WORD Łódź
	WORD Łódź O/T w Sieradzu
	WORD Łódź O/T w Piotrkowie Trybunalskim
	WORD Łódź O/T w Skierniewicach
małopolskie	MORD Kraków
	MORD Kraków O/T w Oświęcimiu
	MORD Kraków O/T w Krakowie
	MORD Nowy Sącz
	MORD Nowy Sącz O/T w Nowym Targu
MORD Tarnów	
mazowieckie	WORD Warszawa (ME Bemowo)
	WORD Warszawa (ME Białołęka)
	WORD Warszawa (ME Okęcie)
	WORD Płock
	WORD Płock O/T w Sochaczewie
	WORD Radom
	WORD Radom O/T w Grójcu
	WORD Radom O/T w Zwoleniu (zlikwidowany)
	WORD Radom O/T w Radomiu (Radomskiego)
	WORD Radom O/T w Koziencach
	WORD Ciechanów
	WORD Ciechanów O/T w Mławie
	WORD Siedlce
	WORD Siedlce O/T w Garwolinie
WORD Ostrołęka	

## ZAŁĄCZNIKI

opolskie	WORD Opole
	WORD Opole O/T w Nysie
	WORD Opole O/T w Kędzierzynie Koźlu
podlaskie	WORD Białystok
	WORD Białystok O/T w Bielsku Podlaskim
	WORD Łomża
	WORD Suwałki
pomorskie	WORD Słupsk
	PORD Gdańsk
	PORD Gdańsk O/T w Chojnicach
	PORD Gdańsk O/T w Gdyni
śląskie	WORD Katowice
	WORD Katowice O/T w Dąbrowie Górniczej
	WORD Katowice O/T w Tychach
	WORD Katowice O/T w Jastrzębiu Zdroju
	WORD Katowice O/T w Rybniku
	WORD Katowice O/T w Bytomiu
	WORD Częstochowa
WORD Bielsko-Biała	
świętokrzyskie	WORD Kielce
	WORD Kielce O/T w Ostrowcu Świętokrzyskim
warmińsko-mazurskie	WORD – RCBRD Olsztyn
	WORD Elbląg
wielkopolskie	WORD Poznań
	WORD Piła
	WORD Kalisz
	WORD Konin
	WORD Leszno
zachodnio-pomorskie	ZORD Koszalin
	ZORD Koszalin O/T w Szczecinku
	WORD Szczecin
	WORD Szczecin O/T w Barlinku
podkarpackie	WORD Tarnobrzeg
	WORD Krosno
	WORD Rzeszów
	WORD Przemyśl

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z PWPW.

## ZAŁĄCZNIKI

Tabela nr 5

Wykaz miejscowości wymienionych w uchwałach sejmików województw, w których może być przeprowadzany egzamin na kategorię AM prawa jazdy

województwo	miasto	liczba mieszkańców
lubelskie	Siedliszcze	1 406
lubelskie	Frampol	1 432
lubelskie	Modliborzyce	1 459
lubelskie	Urzędów	1 679
lubelskie	Tyszowce	2 054
lubelskie	Ostrów Lubelski	2 089
lubelskie	Łaszczów	2 111
lubelskie	Lubycza Królewska	2 424
lubelskie	Annopol	2 436
lubelskie	Józefów	2 473
lubelskie	Stoczek Łukowski	2 480
lubelskie	Piaski	2 531
lubelskie	Kazimierz Dolny	2 534
lubelskie	Krasnobród	3 074
lubelskie	Zwierzyniec	3 101
lubelskie	Kock	3 238
lubelskie	Tarnogród	3 304
lubelskie	Nałęczów	3 727
lubelskie	Rejowiec Fabryczny	4 328
lubelskie	Bychawa	4 814
lubelskie	Szczebrzeszyn	4 962
lubelskie	Terespol	5 457
lubelskie	Bełżyce	6 399
lubelskie	<b>Opole Lubelskie</b>	8 320
lubelskie	Poniatowa	8 980
lubelskie	<b>Ryki</b>	9 531
lubelskie	<b>Parczew</b>	10 555
lubelskie	<b>Janów Lubelski</b>	11 661
lubelskie	<b>Włodawa</b>	12 915
lubelskie	<b>Radzyń Podlaski</b>	15 428
lubelskie	Dęblin	15 887
lubelskie	Międzyrzec Podlaski	16 667
lubelskie	<b>Hrubieszów</b>	17 232
lubelskie	<b>Krasnystaw</b>	18 383
lubelskie	<b>Łęczna</b>	18 675
lubelskie	<b>Tomaszów Lubelski</b>	18 783
lubelskie	<b>Lubartów</b>	21 636
lubelskie	<b>Kraśnik</b>	33 917
lubelskie	<b>Świdnik</b>	38 763
lubuskie	Szlichtyngowa	1 266
lubuskie	Lubniewice	2 080
lubuskie	Trzciel	2 339
lubuskie	Łęknica	2 396
lubuskie	Torzym	2 520
lubuskie	Nowe Miasteczko	2 724
lubuskie	Cybinka	2 768
lubuskie	Gozdnica	2 977
lubuskie	Dobiegniew	3 017
lubuskie	Małomice	3 496
lubuskie	Kargowa	3 774
lubuskie	Iłowa	3 844
lubuskie	Ośno Lubuskie	3 896
lubuskie	Babimost	3 901
lubuskie	Czerwieńsk	3 947
lubuskie	Jasień	4 215

Miejscowości wskazane w uchwałach sejmików województw – kat. AM prawa jazdy

## ZAŁĄCZNIKI

lubuskie	Bytom Odrzański	4 244
lubuskie	Sława	4 268
lubuskie	Zbąszynek	4 997
lubuskie	Nowogród Bobrzański	5 060
lubuskie	Rzepin	6 485
lubuskie	Witnica	6 666
lubuskie	Kożuchów	9 337
lubuskie	Skwierzyna	9 454
lubuskie	<b>Strzelce Krajeńskie</b>	9 833
lubuskie	Drezdenko	9 978
lubuskie	<b>Sulęcín</b>	10 005
lubuskie	<b>Krosno Odrzańskie</b>	11 155
lubuskie	Szprotawa	11 530
lubuskie	<b>Wschowa</b>	13 717
lubuskie	Lubsko	13 733
lubuskie	Gubin	16 528
lubuskie	Sulechów	16 592
lubuskie	<b>Słubice</b>	16 623
lubuskie	<b>Międzyrzecz</b>	17 667
lubuskie	Kostrzyn nad Odrą	17 704
lubuskie	<b>Świebodzin</b>	21 550
lubuskie	<b>Żagań</b>	25 265
lubuskie	<b>Żary</b>	37 052
lubuskie	<b>Nowa Sól</b>	38 191
łódzkie	<b>Kutno</b>	43 051
mazowieckie	<b>Nowy Dwór Mazowiecki</b>	28 615
podlaskie	<b>Sejny</b>	5 159
podlaskie	<b>Wysokie Mazowieckie</b>	9 336
podlaskie	<b>Mońki</b>	9 933
podlaskie	<b>Kolno</b>	10 143
podlaskie	<b>Siemiatycze</b>	14 210
podlaskie	<b>Sokółka</b>	17 967
podlaskie	<b>Hajnówka</b>	20 265
podlaskie	<b>Grajewo</b>	21 709
podlaskie	<b>Zambrów</b>	21 921
podlaskie	<b>Augustów</b>	29 946
pomorskie	<b>Wejherowo</b>	49 099
warmińsko-mazurskie	<b>Nowe Miasto Lubawskie</b>	10 709
warmińsko-mazurskie	<b>Węgorzewo</b>	11 144
warmińsko-mazurskie	<b>Nidzica</b>	13 547
warmińsko-mazurskie	<b>Gołdap</b>	13 600
warmińsko-mazurskie	<b>Lidzbark Warmiński</b>	15 489
warmińsko-mazurskie	<b>Olecko</b>	16 364
warmińsko-mazurskie	<b>Braniewo</b>	16 974
warmińsko-mazurskie	<b>Pisz</b>	19 029
warmińsko-mazurskie	<b>Działdowo</b>	21 145
warmińsko-mazurskie	<b>Mrągowo</b>	21 302
warmińsko-mazurskie	<b>Szczytno</b>	22 813
warmińsko-mazurskie	<b>Bartoszyce</b>	22 984
warmińsko-mazurskie	<b>Kętrzyn</b>	26 788
warmińsko-mazurskie	<b>Giżycko</b>	28 964
warmińsko-mazurskie	<b>Ostróda</b>	32 714
warmińsko-mazurskie	<b>Iława</b>	33 206
warmińsko-mazurskie	<b>Ełk</b>	61 903
<b>pogrubieniem wyróżniono miasta będące siedzibami powiatów</b>		

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS za 2021 r.

Na terenie wybranych siedmiu województw kierujący w wieku 18–24 lata w latach 2018–2022) spowodowali 15 790 wypadków, w wyniku których życie straciło 1309 osób, a 15 837 zostało rannych (w tym 4893 ciężko)<sup>169</sup>.

Wypadki spowodowane przez kierujących w wieku 18–24 lata

Tabela nr 6

Wypadki spowodowane przez kierujących w wieku 18–24 lata na terenie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego

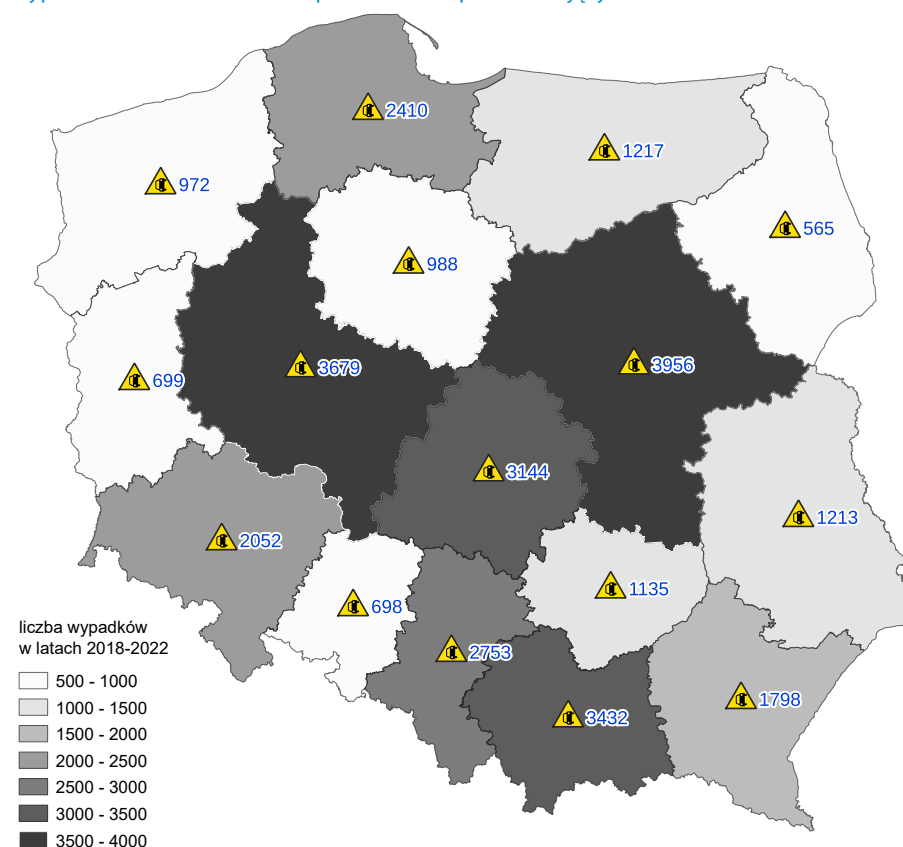
	2018	2019	2020	2021	2022	razem
Wypadki	3 941	3 877	2 837	2 740	2 395	15 790
Zmarli na miejscu	174	237	183	161	126	881
Zmarli w ciągu 30 dni	105	101	79	88	55	428
Ciężko ranni	1 212	1 160	906	871	744	4 893
Lekko	2751	2700	1926	1887	1680	10 944

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych POBR.

Informacje o wypadkach dla poszczególnych województw spowodowanych w latach 2018–2022 przez kierujących w wieku 18–24 lata przedstawia poniższa infografika.

Mapa nr 7

Wypadki w latach 2018–2022 spowodowane przez kierujących w wieku 18–24



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych POBR.

<sup>169</sup> Na podstawie informacji Polskiego Obserwatorium brd.

### 6.2.2. Analiza stanu prawnego

#### Ustawa o kierujących pojazdami

Podstawowym aktem prawnym, regulującym problematykę niniejszej kontroli jest Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (*ustawa o kierujących*)<sup>170</sup>, która określa osoby uprawnione do kierowania pojazdami na drogach oraz wymagania w stosunku do tych osób, zasady uzyskiwania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami oraz zatrzymywania dokumentów stwierdzających posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami. Ustawa ustala również zasady wykonywania badań lekarskich i psychologicznych kierowców, instruktorów i egzaminatorów oraz kandydatów na kierowców, instruktorów i egzaminatorów; zasady prowadzenia działalności w zakresie uzyskiwania uprawnień i badań psychologicznych, związanych z kierowaniem pojazdami oraz zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy (art. 1).

W kwestii definicji kierowcy i kierującego pojazdem ustawa o kierujących odsyła (w art. 2) do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>171</sup> (*Prawo o rd*). Kierującym jest m.in. osoba, która kieruje pojazdem lub zespołem pojazdów (art. 2 pkt 20 *Prawa o rd*). Natomiast kierowcą jest osoba uprawniona do kierowania pojazdem silnikowym lub motorowerem (art. 2 pkt 21 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 3 *ustawy o kierujących*, kierującym pojazdem może być osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym oraz spełnia jeden z następujących warunków:

- posiada umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienarażający kogokolwiek na szkodę oraz odpowiedni dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem;
- odbywa w ramach szkolenia naukę jazdy;
- zdała egzamin państwowy (art. 3 ust. 1).

Dokumentem potwierdzającym posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem jest m.in. wydane w kraju prawo jazdy (art. 4 ust.1 pkt 1 ppkt a) *ustawy o kierujących*).

Zadania samorządu województwa, o których mowa w przepisach *ustawy o kierujących*, wymienionych w art. 1 ust. 2 tej ustawy – m. in. w art. 58 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 69 ust. 1, art. 70 ust. 1, art. 71 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2, art. 80 ust. 1–5, art. 85 ust. 3 i 8, art. 87 ust. 3, art. 88 ust. 1, 4, 6, 7 i 9 – stanowią zadania z zakresu administracji rządowej.

#### Ustawa o kierujących pojazdami – szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami

Zgodnie z art. 21 ustawy, osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnienia do kierowania m.in. pojazdem silnikowym może rozpocząć szkolenie nie wcześniej niż 3 miesiące przed osiągnięciem minimalnego wieku, wymaganego od kierującego pojazdem objętego tym uprawnieniem, a jeżeli nie ukończyła 18 lat, może rozpocząć szkolenie za pisemną zgodą rodzica lub opiekuna. Przepisy art. 22 zabraniają szkolenia osoby, która:

<sup>170</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.

<sup>171</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.



- nie spełnia wymagań dotyczących minimalnego wieku dla rozpoczęcia szkolenia;
- jest objęta prawomocnym wyrokiem sądu zakazującym prowadzenia pojazdów mechanicznych albo decyzją o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub o zatrzymaniu prawa jazdy – w okresie i zakresie obowiązywania wyroku lub decyzji;
- nie posiada orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, a w zakresie prawa jazdy niektórych kategorii – orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem.

Zasady prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania m.in. pojazdem silnikowym określają uregulowania art. 23–27 ustawy. Szkolenie to odbywa się w formie kursu<sup>172</sup> prowadzonego zgodnie z programem szkolenia i obejmuje: część teoretyczną – w formie wykładów i ćwiczeń w zakresie podstaw kierowania pojazdem i uczestnictwa w ruchu drogowym oraz obowiązków i praw kierującego pojazdem; część praktyczną (naukę jazdy), przeprowadzaną na placu manewrowym, w ruchu miejskim oraz w ruchu poza obszarem zabudowanym.

Szkolenie obejmuje również naukę udzielania pierwszej pomocy oraz przeprowadzenie egzaminu wewnętrznego w celu kontrolnego sprawdzenia poziomu uzyskanej wiedzy i umiejętności. Wykłady mogą być prowadzone także w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych, pod nadzorem ośrodka szkolenia kierowców. Egzamin wewnętrzny jest przeprowadzany po zakończeniu zajęć, przez instruktora lub wykładowcę, wyznaczonych przez kierownika podmiotu prowadzącego szkolenie<sup>173</sup>.

Szkolenie w formie kursu jest prowadzone przez ośrodek szkolenia kierowców – jednostkę organizacyjną przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Prowadzenie szkolenia w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych wymaga posiadania przez ośrodek poświadczenia potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań.

Stosownie do wymagań określonych w art. 27, kierownik ośrodka szkolenia kierowców jest obowiązany:

- przedstawić staroście właściwemu ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, najpóźniej w następnym dniu roboczym od dnia rozpoczęcia kursu, informację o terminie, czasie i miejscu prowadzenia zajęć, wraz z listą uczestników kursu;
- prowadzić dokumentację kursu;
- umożliwić osobie upoważnionej przez starostę przeprowadzenie kontroli wymaganej dokumentacji, kontroli prowadzonych zajęć oraz uczestnictwo w tych zajęciach;
- składać staroście dokumenty, zawierające informację o przeprowadzonych kursach, wymienione w art. 27 ust. 1 pkt 6 ustawy.

<sup>172</sup> Szkolenie odbywa się w formie zajęć szkolnych, jeżeli w podstawie programowej kształcenia jest przewidziane uzyskanie umiejętności kierowania pojazdami silnikowymi.

<sup>173</sup> Wykładowca przeprowadza wyłącznie część teoretyczną egzaminu wewnętrznego.

Wydawanie przez ośrodek szkolenia zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, po spełnieniu przez osobę ubiegającą się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdem wymogów dotyczących uczestniczenia w zajęciach oraz uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu wewnętrznego, regulują przepisy art. 27 ust. 4–6 ustawy.

Ustawa o kierujących pojazdami – zasady prowadzenia działalności przez OSK

Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców jest działalnością regulowaną<sup>174</sup> i wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Organem prowadzącym rejestr jest starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia. Wymagania wobec przedsiębiorcy dotyczące infrastruktury ośrodka, zatrudnienia odpowiednich osób, posiadania w ośrodku pomocy dydaktycznych oraz warunków niekaralności przedsiębiorcy, określają przepisy art. 28 ust. 2 ustawy.

Uregulowania zawarte w art. 28 ust. 4–12 określają zasady uzyskania przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru, który jest dokonywany na wniosek przedsiębiorcy, zawierający dane wymienione w art. 28 ust. 4. Przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć do wniosku o wpis do rejestru oświadczenie o treści określonej w art. 28 ust. 5. Starosta dokonuje wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, za opłatą (stanowiącą dochód powiatu) oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, a następnie wydaje zaświadczenie o dokonaniu wpisu. Przedsiębiorca jest obowiązany złożyć staroście informację o wszelkich zmianach danych zawartych we wniosku o wpis, w terminie 14 dni od dnia ich wystąpienia.

Na podstawie art. 32 omawianej ustawy, zostały wydane rozporządzenia:

- Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców<sup>175</sup>;
- Ministra Transportu Infrastruktury z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ten ośrodek<sup>176</sup>.

Ustawa o kierujących pojazdami – wymagania wobec instruktorów i wykładowców

Zgodnie z przepisami art. 33 ust. 1 ustawy, kandydat na instruktora powinien spełnić wymagania dotyczące posiadania prawa jazdy określonej kategorii, posiadania ważnego orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych oraz ważnego orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora<sup>177</sup>. Powinien także ukończyć z wynikiem pozytywnym kurs dla

<sup>174</sup> W rozumieniu przepisów ustawy *Prawo przedsiębiorców*.

<sup>175</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1885.

<sup>176</sup> Dz. U. poz. 596.

<sup>177</sup> Z dniem 23 sierpnia 2013 r. na podstawie art. 26 ust. 1a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o *zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (Dz. U. poz. 829) został uchylony art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o *kierujących*, precyzujący wymóg posiadania przez instruktora co najmniej wykształcenia średniego.

kandydatów na instruktorów i otrzymać zaświadczenie o jego ukończeniu, złożyć z wynikiem pozytywnym egzamin sprawdzający przed komisją powołaną przez wojewodę oraz uzyskać wpis do ewidencji instruktorów. Za przeprowadzenie egzaminu sprawdzającego kwalifikacje kandydata na instruktora pobiera się opłatę przeznaczoną na organizację egzaminu i wynagrodzenia członków komisji.

Uprawnienia instruktora może otrzymać jedynie osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa wymienione w art. 33 ust. 1 pkt 8 ustawy.

Ewidencję instruktorów, zgodnie z zasadami określonymi w art. 33 ust. 2 i 3, prowadzi starosta właściwy ze względu na miejsce ich zamieszkania, który wpisuje do ewidencji, w drodze decyzji administracyjnej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej<sup>178</sup>, osobę spełniającą wymagania ustawowe oraz nadaje instruktorowi numer ewidencyjny. Odmowa wpisu do ewidencji – w przypadku niespełnienia ww. wymagań lub skreślenia z ewidencji w związku z dopuszczeniem się rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia, w okresie, o którym mowa w art. 46 ust. 5 – również następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Kurs dla kandydatów na instruktorów, zgodnie z przepisami art. 35 ustawy, może prowadzić (poza jednostkami specjalnymi, prowadzącymi szkolenia instruktorów na potrzeby służb wojskowych i służb podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych) ośrodek szkolenia kierowców posiadający poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań. Kurs obejmuje zajęcia teoretyczne, zajęcia praktyczne oraz kontrolne sprawdzenie poziomu wiedzy i umiejętności, przeprowadzane w formie egzaminu. Ośrodek szkolenia wydaje kandydatowi na instruktora (lub instruktorowi, który odbył kurs uzupełniający, o którym mowa w art. 35 ust. 2 i 4) zaświadczenie o ukończeniu kursu, pod warunkiem uczestniczenia we wszystkich zajęciach i uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu.

Starosta wydaje instruktorowi legitymację instruktora, określając jej ważność na okres wynikający z terminów badań lekarskich i psychologicznych, a także przedłuża ważność legitymacji, po przedstawieniu przez instruktora odpowiednich orzeczeń (art. 36 ustawy).

Zgodnie z przepisami art. 37, określającymi obowiązki instruktora, jest on m. in. obowiązany corocznie uczestniczyć w warsztatach doskonalenia zawodowego, o których mowa w art. 35 ust. 6 i do dnia 7 stycznia każdego roku przedkładać staroście zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w tych warsztatach w roku ubiegłym.

W art. 38 ustawy zostały określone wymagania i obowiązki dotyczące wykładowców. Osoba ubiegająca się o uprawnienia wykładowcy powinna spełnić wymagania, określone również dla instruktorów (w art. 33 ust. 1 pkt 7–8) i uzyskać wpis do ewidencji wykładowców.

<sup>178</sup> Opłata stanowi dochód powiatu, natomiast opłata ewidencyjna nie stanowi tego dochodu (art. 33 ust. 5 ustawy).

Ewidencję wykładowców prowadzi starosta właściwy ze względu na miejsce ich zamieszkania, który dokonuje wpisu osoby spełniającej wymagania, w drodze decyzji administracyjnej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej<sup>179</sup>.

Odmowa wpisu również następuje w drodze decyzji administracyjnej starosty, w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o wpis nie spełnia wymagań ustawowych lub została skreślona z ewidencji w związku z dopuszczeniem się rażącego naruszenia przepisów w zakresie szkolenia – w okresie, o którym mowa w art. 46 ust. 5.

Wykładowca jest obowiązany m.in. corocznie uczestniczyć w 3-dniowych warsztatach doskonalenia zawodowego, na zasadach określonych jak dla instruktorów nauki jazdy.

Egzamin dla kandydatów na instruktorów i instruktorów nauki jazdy przeprowadza komisja egzaminacyjna powołana przez wojewodę. Skład komisji oraz wymagania odnośnie do wykształcenia i uprawnień członków komisji określają przepisy art. 39 ust. 2 i 3 ustawy. Szczegółową organizację oraz tryb działania komisji określa wewnętrzny regulamin zatwierdzony przez wojewodę. Wojewoda zapewnia środki na prowadzenie działalności komisji i jej obsługę (art. 39 ust. 5 i 6 ustawy).

Na podstawie art. 40 ust. 1 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji<sup>180</sup>.

### Ustawa o kierujących pojazdami – nadzór nad szkoleniem

Starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców sprawuje nadzór w zakresie zgodności prowadzenia szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, kursu dla kandydatów na instruktorów i kandydatów na wykładowców oraz dla instruktorów i wykładowców, z wymaganiami określonymi w przepisach ustawy. W ramach nadzoru starosta prowadzi działania określone w art. 43 ust. 1 ustawy, m.in. prowadzi kontrolę działalności ośrodka szkolenia kierowców, wydaje zalecenia pokontrolne, wydaje decyzję o zakazie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców.

Przy sprawowaniu nadzoru ze starostą współpracują służby i jednostki organizacyjne wymienione w art. 43 ust. 2:

- starostowie, na których obszarze znajduje się infrastruktura ośrodka;
- Policja, w zakresie kontroli wykonywania praktycznej nauki jazdy prowadzonej poza ośrodkiem szkolenia kierowców;
- wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, w zakresie pomocy merytorycznej oraz przekazywania informacji o wynikach egzaminu państwo-

<sup>179</sup> Opłata stanowi dochód powiatu, natomiast opłata ewidencyjna nie stanowi tego dochodu (art. 38 ust. 4).

<sup>180</sup> Dz. U. poz. 1200.

wego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym ośrodku szkolenia kierowców.

W przypadku podjęcia z wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego (word) współpracy w zakresie pomocy merytorycznej, starosta zawiera z dyrektorem word porozumienie, określające warunki udziału przedstawiciela word w kontroli działalności ośrodka szkolenia kierowców oraz zasady finansowania tej współpracy (art. 43 ust. 3 ustawy).

Zasady przeprowadzania przez starostę kontroli ośrodka szkolenia kierowców określają przepisy art. 44 ustawy.

Zgodnie z tymi uregulowaniami, starosta kontroluje ośrodek szkolenia co najmniej raz w roku lub jeżeli na nieprawidłowy przebieg szkolenia wskazują:

- analiza statystyczna zdawalności osób szkolonych w ośrodku, lub
- analiza statystyczna naruszeń przepisów ruchu drogowego popełnionych przez osoby przeszkolone w danym ośrodku, w okresie 2 lat od uzyskania przez te osoby prawa jazdy określonej kategorii, lub
- złożone na ośrodek skargi.

Analizy statystyczne, o których mowa wyżej, sporządza starosta na podstawie danych uzyskanych z word – w zakresie informacji o wynikach egzaminu państwowego uzyskiwanych przez osoby, które ukończyły szkolenie w danym ośrodku szkolenia kierowców.

Starosta, w ramach kontroli działalności ośrodka szkolenia kierowców, sprawdza:

- spełnianie przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek wymagań określonych w art. 28 ust. 2 oraz odpowiednio w art. 31 ust. 1;
- zgodność prowadzonego kursu lub zajęć z przepisami, informacjami i dokumentami wymienionymi w art. 44 ust. 4 pkt 2;
- kwalifikacje osób prowadzących szkolenie.

Starosta wydaje decyzję administracyjną o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, skreślając przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, w przypadkach określonych w art. 45 ust. 1 ustawy. Jedną z przyczyn wydania ww. decyzji jest rażące naruszenie przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, które zostało zdefiniowane w art. 45 ust. 2.

Starosta skreśla instruktora z ewidencji instruktorów w przypadkach wymienionych w art. 46 ust. 1, a wykładowcę skreśla z ewidencji wykładowców w sytuacjach określonych w art. 46 ust. 2 ustawy. Skreślenie następuje z urzędu albo na wniosek jednostki organizacyjnej lub organów, wymienionych w art. 46 ust. 3 pkt 2. W przypadkach, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2–4 oraz ust. 2 pkt 2–4, starosta wydaje decyzję administracyjną. Jeżeli skreślenie instruktora lub wykładowcy nastąpiło z powodu rażącego naruszenia przez tę osobę przepisów w zakresie szkolenia, ponowny wpis do ewidencji nie może być dokonany wcześniej niż

po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o skreśleniu stała się ostateczna oraz po ponownym złożeniu egzaminu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7, z wynikiem pozytywnym.

Na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy, szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania przez starostę kontroli ośrodka szkolenia kierowców oraz wzory stosowanych przy tym dokumentów, określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców<sup>181</sup>.

Ustawa o kierujących pojazdami  
– sprawdzanie kwalifikacji i przeprowadzanie egzaminów państwowych

Na podstawie art. 49 ustawy, sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego podlega:

- osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi;
- osoba posiadająca prawo jazdy, w razie uzasadnionych zastrzeżeń do jej kwalifikacji;
- osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania, cofniętego na okres przekraczający rok lub w związku z utratą kwalifikacji, a także osoba ubiegająca się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, którego była pozbawiona na okres przekraczający rok.

Zgodnie z art. 50 ust. 1, osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami może przystąpić do egzaminu państwowego nie wcześniej niż miesiąc przed osiągnięciem minimalnego wieku, wymaganego od kierującego pojazdem objętym tym uprawnieniem. W art. 50 ust. 2 zostały wymienione przesłanki, które uniemożliwiają danej osobie przystąpienie do egzaminu państwowego.

Zasady przeprowadzania egzaminu państwowego określają przepisy art. 51–57 ustawy. Egzamin ten jest organizowany przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, za opłatą stanowiącą dochód ośrodka. Egzamin składa się z części teoretycznej przeprowadzanej w formie testów jednokrotnego wyboru z pytaniami generowanymi w czasie rzeczywistym za pomocą techniki informatycznej oraz z części praktycznej, przeprowadzanej na placu manewrowym word oraz w ruchu drogowym na drogach publicznych. Egzamin w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy jest przeprowadzany w mieście wojewódzkim lub w zależności od potrzeb w mieście na prawach powiatu albo w mieście, w którym do dnia 31 grudnia 1998 r. funkcjonował word. Egzamin w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1 lub B może być także przeprowadzany w mieście niespełniającym powyższych warunków, wskazanym przez sejmik województwa na wniosek marszałka województwa.

Egzamin państwowy przeprowadza egzaminator zatrudniony przez dyrektora word; na wniosek osoby składającej egzamin, podczas przeprowadzania części praktycznej może być obecny jako obserwator instruktor, który szkolił tę osobę.

Wymagania dotyczące uzyskania statusu egzaminatora określają przepisy art. 58 ust. 1 ustawy. Kandydat na egzaminatora jest m.in. obowiązany ukończyć z wynikiem pozytywnym kurs kwalifikacyjny potwierdzony

<sup>181</sup> Dz. U. poz. 1324.



zaświadczeniem i złożyć z wynikiem pozytywnym egzamin przed komisją weryfikacyjną, powołaną przez ministra właściwego do spraw transportu. Egzaminator zostaje wpisany do ewidencji egzaminatorów, prowadzonej (na zasadach określonych w art. 58 ust. 2) przez marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce zamieszkania egzaminatora. Wpis następuje w drodze decyzji administracyjnej, za opłatą (stanowiącą dochód samorządu województwa) oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej. Za przeprowadzenie egzaminu na egzaminatora pobiera się opłatę, która stanowi dochód budżetu państwa (art. 58 ust. 5).

Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego prowadzi kurs kwalifikacyjny dla kandydatów na egzaminatorów, w zakresie poszczególnych kategorii prawa jazdy (art. 61 ustawy).

Na podstawie art. 62 ust. 1 i 2, dyrektor word wydaje legitymację egzaminatora osobie zatrudnionej w word i spełniającej wymagania, o których mowa w art. 58, określając ważność tego dokumentu na okres wynikający z terminów badań lekarskich i psychologicznych, a także przedłuża ważność legitymacji po przedstawieniu przez egzaminatora odpowiednich orzeczeń.

Dyrektor word jest obowiązany corocznie organizować 3-dniowe warsztaty doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów, według programu zatwierdzonego przez marszałka województwa; dyrektor word wydaje egzaminatorowi zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w tych warsztatach. Ponadto z funkcją egzaminatora wiążą się obowiązki, określone w przepisach art. 63 ustawy.

Egzamin dla kandydatów na egzaminatorów przeprowadza komisja weryfikacyjna powołana przez ministra właściwego do spraw transportu, której skład określa art. 64 ust. 3. Szczegółową organizację oraz tryb działania komisji określa wewnętrzny regulamin zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw transportu; minister zapewnia z części budżetu państwa, której jest dysponentem, środki na prowadzenie działalności komisji i jej obsługę.

Szczegółowe kwestie związane z przeprowadzaniem egzaminów państwowych zostały określone w rozporządzeniach:

- Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach<sup>182</sup>;
- Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów<sup>183</sup>.

Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych dla osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub tramwajem, których organizacja stanowi podstawową dzia-

Ustawa o kierujących pojazdami – nadzór nad sprawdzaniem kwalifikacji.

<sup>182</sup> Dz. U. poz. 1206, ze zm.

<sup>183</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 974.

łałność wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego oraz główne źródło ich przychodów, został powierzony (zgodnie z art. 67 ust. 1 *ustawy o kierujących*) marszałkowi województwa, z którym – na podstawie art. 67 ust. 2 ww. ustawy – współpracuje Policja (w zakresie kontroli przeprowadzania praktycznej części egzaminu) oraz administrator danych i informacji zgromadzonych w ewidencji kierowców (w zakresie przekazywania informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnionych przez kierowców, którzy zdali egzamin w danym wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego).

Zasadniczą rolę wśród instrumentów nadzorczych, w które wyposażono marszałków, odgrywają kontrole wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 2 i w art. 69 *ustawy o kierujących*), których szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania określono w aktach wykonawczych. Kontrole kompleksowe, problemowe lub doraźne przeprowadza się co najmniej raz na pół roku (zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy) w taki sposób, aby co najmniej raz na trzy lata każdy z działających na terenie województwa ośrodków ruchu drogowego podlegał kontroli kompleksowej (stosownie do wymogu wynikającego z § 2 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie kontroli WORD*) kontrole planowe przeprowadzane są co najmniej raz na pół roku, zaś okazjonalne w przypadku, gdy na podstawie złożonych skarg, bądź analizy raportów o średniej zdawalności, marszałek uzna, że ośrodek działa nieprawidłowo (art. 69 ust. 1 *ustawy o kierujących*).

Analiza skarg i raportów o średniej zdawalności, które przygotowują i przekazują marszałkom raz na kwartał ośrodki, tworzona na podstawie danych gromadzonych w systemie teleinformatycznym, prowadzona jest na bieżąco przez pracowników komórek organizacyjnych sprawujących nadzór w imieniu marszałka. W trakcie kontroli sprawdzeniu podlega spełnianie wymagań co do wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego oraz zgodność przeprowadzania egzaminów z wymaganiami określonymi w przepisach oraz kwalifikacje egzaminatorów (art. 69 ust. 3 ww. ustawy). Marszałek ma również prawo przerwania egzaminu państwowego, prowadzonego w sposób nieprawidłowy (art. 67 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy), co w praktyce może nastąpić wyłącznie w toku prowadzonej kontroli egzaminu teoretycznego lub praktycznego. Niespełnianie ustawowych wymagań, w tym rażące uchybienia w zakresie przeprowadzania egzaminów bądź kwalifikacji egzaminatorów, mogą być przyczyną zawieszenia przez marszałka egzaminów państwowych, które obowiązuje do czasu usunięcia uchybień (art. 67 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 70 ust. 1 ustawy).

Marszałek, w drodze decyzji administracyjnej unieważnia egzamin państwowy, jeżeli egzaminowi została poddana osoba niespełniająca wymogów umożliwiających przystąpienie do egzaminu, bądź jeśli egzamin był przeprowadzony w sposób niezgodny z przepisami, a ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik (art. 72 ust. 1 ww. ustawy). Postępowanie w tej sprawie wszczynane jest na skutek wniesionej skargi (o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy), z urzędu, bądź z inicjatywy dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (zgodnie z art. 72 ust. 2 ww. ustawy). W razie podjęcia decyzji unieważniającej egzamin, ponowny przeprowadza się na koszt wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 72 ust. 3 ustawy). Od decyzji wydanej przez marszałka przysługuje odwołanie, zgodnie z administracyjnym tokiem

instancji, które rozpoznaje samorządowe kolegium odwoławcze. Strony mogą korzystać także z środków kontroli sądowo administracyjnej.

Szczegółowe warunki, zakres i tryb przeprowadzenia kontroli word przez marszałka województwa określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego<sup>184</sup>.

*Ustawa o kierujących* wprowadza obowiązek poddania się badaniom lekarskim oraz badaniom psychologicznym przez kandydata na instruktora i instruktora oraz kandydata na egzaminatora i egzaminatora w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych i odpowiednio psychologicznych do wykonywania tych czynności.

[Ustawa o kierujących pojazdami – badania lekarskie i psychologiczne](#)

Na podstawie art. 122 ust. 1 ustawy o kierujących, wojewoda sprawuje nadzór pod względem legalności nad wykonywaniem:

[Ustawa o kierujących pojazdami – nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy](#)

- przez starostę – zadań określonych w przepisach art. 122 ust. 1 pkt 1,
- przez marszałka województwa – zadań, o których mowa w przepisach wymienionych w art. 122 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Wojewoda w ramach sprawowanego nadzoru:

- przeprowadza kontrolę dokumentacji prowadzonej w związku z wykonywaniem nadzorowanych zadań oraz żąda pisemnych wyjaśnień i informacji w tym zakresie,
- sporządza w wyniku przeprowadzonej kontroli zalecenia i wnioski przedstawiane zarządowi odpowiednio powiatu lub województwa,
- sporządza i przedstawia w terminie do końca marca każdego roku ministrowi właściwemu do spraw transportu zbiorcze sprawozdanie z terenu województwa za ubiegły rok na podstawie rocznych sprawozdań starostów z wykonywania zadań określonych ustawą o kierujących (art. 122 ust. 2).

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (word) działają na podstawie *Prawa o rd*. Przepisy *Prawa o rd* stanowią, że word tworzone są na obszarze województwa przez sejmik, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu (zgodnie z art. 116 ust. 1). Ośrodki funkcjonują jako samodzielne, samorządowe jednostki organizacyjne o statusie wojewódzkich osób prawnych (art. 116 ust. 2). Nadzór nad ośrodkiem pełni zarząd województwa (art. 116 ust. 3), który powołuje i odwołuje dyrektora jednostki oraz określa wysokość jego wynagrodzenia (art. 118 ust. 2 i ust. 3). Kontroli ze strony zarządu województwa podlega działalność ośrodka od strony organizacyjnej, na którą składa się ocena realizacji zadań statutowych, prawidłowości gospodarowania mieniem i gospodarki finansowej. Zadania, strukturę organizacyjną i sposób działania ośrodka, a także warunki tworzenia oddziałów terenowych, reguluje statut, który nadaje sejmik województwa (art. 120).

[Prawo o ruchu drogowym – Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego](#)

Podstawowym celem utworzenia word było powierzenie im organizowania egzaminów państwowych na prawo jazdy. Kolejne nowelizacje *Prawa o rd* poszerzały katalog zadań publicznych realizowanych przez ośrodki.

<sup>184</sup> Dz. U. poz. 1325.

Obok podstawowej działalności, ośrodki wykonują szereg innych zadań, spełniając rolę nie tylko centrów egzaminacyjnych, ale także podejmując szeroką działalność oświatową w zakresie edukacji komunikacyjnej, przede wszystkim z zakresu brd. Na podstawową działalność ośrodka składa się organizacja i przeprowadzanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami oraz prowadzenie wymienionych w ustawie kursów oraz warsztatów dla egzaminatorów. Zgodnie z art. 117 ust. 1 pkt 6 *Prawa o rd*, ustawa przewiduje organizację przez ośrodek kursów: doskonalących dla nauczycieli prowadzących zajęcia szkolne dla uczniów ubiegających się o kartę rowerową, którego ukończenie jest wymogiem posiadania uprawnień do sprawdzania umiejętności osób ubiegających się o kartę rowerową (zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 1 *ustawy o kierujących*), kwalifikacyjnego, dokształcających i reedukacyjnych w zakresie brd oraz reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii.

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, na zasadach określonych w art. 119 *Prawa o rd* oraz w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Przychody ośrodka stanowią wpływy z realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 117 ust. 1 *Prawa o rd*, tj. przede wszystkim z organizacji i przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy, kursów i szkoleń, a także z wykonywania innych zadań z zakresu brd oraz prowadzenia działalności gospodarczej (art. 119 ust. 2 ww. ustawy). Do kosztów funkcjonowania ustawa zalicza wydatki ponoszone na bieżące utrzymanie ośrodka, wykonywanie zadań publicznych, inwestycje oraz działania podejmowane na rzecz poprawy brd na obszarze województwa, w szczególności obejmujące popularyzację zasad ruchu drogowego i podnoszenie kultury jazdy kierowców, na które ośrodek przeznaczają pozostałe wolne środki, niewykorzystane z innych tytułów (art. 119 ust. 3 ustawy). Ośrodek prowadzi odrębnie ewidencję przychodów i kosztów związanych z prowadzeniem szkolenia lub egzaminowaniem jako działalnością oświatową i odrębnie dla każdej innej działalności (art. 119 ust. 7 ww. ustawy). Za zgodą zarządu województwa ośrodek może zaciągać kredyty. Na fundusz założycielski ośrodka składają się składniki majątkowe nabyte w ramach pierwszego wyposażenia (art. 119 ust. 6 ustawy).

Fundusz zapasowy, zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka<sup>185</sup>, tworzy się z wygoszparowanych zysków z działalności ośrodka i przeznaczają się na finansowanie działalności, o której mowa w art. 117 ust. 1 i 2 ustawy, tj. na:

- 1) współpracę z wojewódzką radą brd;
- 2) współpracę ze starostami przy sprawowaniu nadzoru nad szkoleniem;

<sup>185</sup> Dz. U. Nr 176, poz. 1443, zwane dalej: *rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej WORD*.

- 3) organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami;
- 4) organizowanie egzaminów sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie określonym umową międzynarodową, której stroną jest Rzeczpospolita Polska;
- 5) prowadzenie kursów kwalifikacyjnych;
- 6) prowadzenie 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów;
- 7) prowadzenie kursów:
  - doskonalących dla nauczycieli prowadzących zajęcia szkolne dla uczniów ubiegających się o kartę rowerową,
  - doształcających w zakresie brd,
  - reedukacyjnych w zakresie brd,
  - reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii;
- 8) organizowanie zajęć dla uczniów ubiegających się o kartę rowerową;
- 9) przekazywanie marszałkowi województwa oraz starostom informacji w zakresie statystyki zdawalności dla poszczególnych ośrodków szkolenia i instruktorów;
- 10) inną niż wymieniona działalność oświatową w zakresie ruchu i transportu drogowego;
- 11) inne zadania z zakresu brd.

Ponadto fundusz zapasowy może być również przeznaczony na pokrycie strat bilansowych ośrodka.

Na podstawie upoważnień zawartych w art. 121 pkt 1 i 2 *Prawa o rd*, zostały wydane rozporządzenia:

- w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej word,
- Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców<sup>186</sup>.

Szczególna rola wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego wyraża się w nałożonym ustawowo obowiązku obsługi wojewódzkiej rady (zgodnie z art. 140k *Prawa o rd*). Jednocześnie, do kompetencji rady wojewódzkiej, należy zatwierdzanie planu wydatków wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w części przeznaczonych na poprawę brd (140h ust. 2 pkt 3 ww. ustawy). Jest to związane z faktem, że ośrodek może wykonywać, zgodnie z art. 117 ust. 2 ustawy, inne zadania z zakresu brd, przez co należy rozumieć aktywność prowadzoną poza podstawową, związaną z egzaminowaniem oraz kształceniem podczas określonych ustawowo kursów, szkoleń i warsztatów, a także jest zobowiązany prowadzić działalność oświatową w zakresie ruchu i transportu drogowego (art. 117 ust. 1 pkt 9 *Prawa o rd*). Otwarty katalog inicjatyw możliwych do realizacji na tym polu pozwala na podejmowanie przedsięwzięć odpowiadających potrzebom społeczności lokalnych. Warunkiem ich prowadzenia jest spełnianie kryterium zadań z zakresu szeroko rozumianego brd, np.: finansowanie i organizowanie akcji

<sup>186</sup> Dz. U. Nr 197, poz. 1437.



o charakterze prewencyjno-edukacyjnym (budowa miasteczek komunikacyjnych, zakup wyposażenia i materiałów dydaktycznych do sal wychowania komunikacyjnego w szkołach, organizacja konkursów, pokazów edukacyjnych), popularyzowanie tematyki dotyczącej brd za pośrednictwem środków masowego przekazu, propagowanie rozwiązań inżynierskich dotyczących organizacji ruchu drogowego, wsparcie rzeczowe i finansowe dla podmiotów realizujących zadania z zakresu brd. Wiele ośrodków dla realizacji tych zadań powołało specjalne komórki organizacyjne (biura, sekretariaty, stanowiska pełnomocników ds. brd), które organizują prace wojewódzkiej rady, koordynują podejmowane przez nią inicjatywy, a także realizują plany wydatków zatwierdzone przez radę.

### Prawo o ruchu drogowym – Centralna Ewidencja Kierowców

Centralna Ewidencja Kierowców została utworzona na podstawie art. 100a *Prawa o rd*. Ewidencję prowadzi minister właściwy do spraw informatyzacji w systemie teleinformatycznym. W rozumieniu *Prawa o rd*, minister ten jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w ewidencji (art. 100a ust. 4 *Prawa o rd*). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>187</sup>, do czasu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych, na zasadach określonych w art. 100aa–100aq stosuje się przepisy art. 100a *Prawa o rd* w brzmieniu dotychczasowym.

Do dnia 4 czerwca 2018 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców<sup>188</sup>, które określało m.in:

- 1) sposób prowadzenia centralnej ewidencji kierowców,
- 2) warunki i sposób współdziałania podmiotów, które przekazują dane do ewidencji,
- 3) rodzaj danych zgromadzonych w ewidencji, które mogą być udostępnione podmiotom, o których mowa w art. 100c ust. 1–3 *Prawa o rd*.

Rozporządzenie to zostało uchylone na podstawie art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>189</sup>. W dniu 4 czerwca 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców<sup>190</sup>, które określa szczegółowy katalog danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców. Zakres danych, do których zapewnia się dostęp podmiotom obowiązującym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców określa rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych podmiotom obowiązującym do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców<sup>191</sup>, które obowiązuje od dnia 4 czerwca 2018 r.

<sup>187</sup> Dz. U. poz. 957, ze zm.

<sup>188</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 92, poz. 1028, ze zm.

<sup>189</sup> Dz. U. poz. 1273, ze zm.

<sup>190</sup> Dz. U. poz. 427, ze zm.

<sup>191</sup> Dz. U. poz. 412, ze zm.



Realizując upoważnienie ustawowe określone w art. 105 ust. 2a *ustawy o kierujących* Minister Cyfryzacji wydał w dniu 27 czerwca 2016 r. rozporządzenie w sprawie przekazywania staroście informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnianych przez kierowców<sup>192</sup>. Rozporządzenie określa warunki i tryb przekazywania staroście informacji, o których mowa w art. 92 ust. 2, art. 99 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz w art. 103 ust. 2 *ustawy o kierujących*. Ewidencja informatyczna CEK z założenia powinna zawierać bardzo szeroką gamę danych i informacji o kierujących, które powinny służyć w procesie wydawania uprawnień oraz późniejszym sprawowaniu nadzoru nad osobami, które uzyskały te uprawnienia.

Minister właściwy do spraw transportu kieruje działem transport, obejmującym – stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*<sup>193</sup>, obejmuje m.in. sprawy: ruchu drogowego, przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego oraz komunikacji publicznej.

Minister właściwy  
do spraw transportu

Zgodnie z art. 34 ust.1 ww. ustawy minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki RM w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia RM – na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę RM i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>194</sup> określa w art. 34 ust. 1 i 2 kompetencje kierownicze, nadzorcze i kontrolne ministra wobec jednostek przez niego nadzorowanych. Przy ministrze może działać komitet doradczy powołany przez RM, która określa jego zakres działania (art. 34 ust. 3). Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez RM zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Wytyczne i polecenia wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie. Przepisów tych nie stosuje się do organów, urzędów i jednostek organizacyjnych wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 34a).

Ustawa o Radzie  
Ministrów

Regulamin pracy Rady Ministrów wprowadzony Uchwałą Rady Ministrów Nr 190 z dnia 29 października 2013 r.<sup>195</sup> Minister właściwy ds. transportu jako członek RM, jest uprawniony do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego, stosownie do zakresu swojej

Regulamin pracy Rady  
Ministrów

<sup>192</sup> Dz. U. poz. 944, ze zm.

<sup>193</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.

<sup>194</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

<sup>195</sup> M.P. z 2022 r. poz. 348.

właściwości – organ wnioskujący (§ 20 ust. 1 pkt 1). Minister może upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego (§ 20 ust. 2).

Stosownie do § 21 regulaminu pracy postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje:

- 1) opracowanie projektu;
- 2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
- 3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
- 4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet RM;
- 5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
- 5a) potwierdzenie projektu przez Stały Komitet RM – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia<sup>196</sup>;
- 6) rozpatrzenie projektu przez RM.

W toku postępowania z projektem dokumentu rządowego organ wnioskujący aktualizuje informacje i dane, których przedstawienie jest wymagane zgodnie z niniejszą uchwałą w uzasadnieniu projektu lub innych dokumentach (§ 22).

Zgodnie z § 24 ust. 1, organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z:

- 1) obowiązujących przepisów;
- 2) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej;
- 3) przyjętych strategii lub programów;
- 4) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Stosownie do wymogów określonych w § 25 Regulaminu, organ wnioskujący składa wnioski o wprowadzenie m.in. projektu strategii, programu lub innego dokumentu rządowego dotyczącego planowanych działań RM do wykazu jej prac programowych. Opracowanie projektu strategii, programu lub innego dokumentu rządowego następuje po pozytywnej ocenie wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac programowych RM przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu.

Szczegółowe przepisy dotyczące postępowania z projektami dokumentów rządowych, ustaw i rozporządzeń określone są w Dziale III i IV – przepisy szczególne regulaminu.

<sup>196</sup> Przepis dodany § 1 pkt 2 uchwały Nr 10 z dnia 22 stycznia 2019 r. zmieniającej uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz.137). Obowiązuje od dnia 5 lutego 2019 r.

### 6.3. Wyniki analizy bazy pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców<sup>197</sup>

#### 6.3.1. Wyniki analizy przeprowadzonej na próbie 300 losowo wybranych pytań z bazy pytań egzaminacyjnych dla kandydatów na kierowców i kierowców

1. Stwierdzono dużą rozpiętość stopnia trudności pytań. Od prostych i oczywistych po bardzo trudne, przy czym niektórym pytaniom niezasadnie przypisano najwyższe wartości punktowe (3 punkty). Przykładem takiego jest pytanie nr 10155 o brzmieniu:

*Czy widoczny znak informuje Cię, że wjeżdżasz na drogę jednokierunkową?*

Odpowiedź prawidłowa brzmi *Nie*.

Dodatkowo w stosunku do znaku nakazu jest użyte zapytanie: *Czy znak informuje Cię, że wjeżdżasz na drogę jednokierunkową?* Znaki nakazu nakazują. Rolę informowania pełnią znaki informacyjne.

Innym przykładem pytania o najwyższej wartościowości, o odpowiedzi wynikającej z prostej analizy, jest pytanie nr 13305 o treści:

*Czy stan i ładunek pojazdu są czynnikami, które należy uwzględnić podczas dobierania prędkości jazdy?*

Propozycje odpowiedzi:

*A – Tak*

*B – Tak, ale tylko jeżeli kierujesz samochodem ciężarowym.*

*C – Tak, ale tylko w przypadku oblodzonej nawierzchni jezdni.*

Odpowiedź A jest prawidłowa i narzuca się w sposób zdroworozsądkowy.

Ponadto zatwierdzane pytania powinny prezentować odpowiedni standard. Na uwagę zasługuje tu również użycie zwrotu „dobieranie prędkości jazdy”, który nie jest najtrafniejszy oraz konstrukcje typu: *ale tylko jeżeli* lub *ale tylko w przypadku*.

Z kolei przykładem pytania o dużym stopniu trudności jest pytanie nr 10895, którego wartościowość jest na poziomie 2 punktów, a celowość co najmniej niezrozumiała.

*Jaki dokument jesteś zobowiązany mieć przy sobie i okazywać na żądanie uprawnionego organu?*

Propozycje odpowiedzi:

*A – Dokument potwierdzający uczestnictwo w kursie kwalifikacji wstępnej.*

*B – Dokument stwierdzający uprawnienie do kierowania pojazdem inny niż wydane w kraju prawo jazdy.*

*C – Dokument stwierdzający ukończenie kursu z pierwszej pomocy przedmedycznej”.*

<sup>197</sup> Baza pytań egzaminacyjnych stosowanych na egzaminie państwowym na prawo jazdy jest jawna: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/prawo-jazdy>.

Autor i weryfikator określają cel zadanego pytania jako: „sprawdzenie wiedzy dotyczącej braku obowiązku posiadania przy sobie prawa jazdy podczas kierowania pojazdem”.

Odpowiedzią prawidłową jest B, a podstawą prawną art. 38 ust. 1 pkt 1 *Prawa o rd.* Literalnie i formalnie mamy tu zgodność. Niemniej zawarte w dokumentacji pytania stwierdzenie: *Nie ma dużego związku z brd. Małe znaczenie dla BRD* generuje pytanie o zasadność ustalenia wartościowości aż na poziomie 2 punktów? Pytanie jest niecelowe i zbędne. Poza oczywistymi pomyłkami za niecelowe i szkodliwe należy uznać wykorzystywanie literalnych zapisów prawa drogowego do tworzenia pytań, których celowość i oddziaływanie wychowawcze nie ma nic wspólnego z troską o brd.

2. Stosunkowo duża liczba pytań została odrzucona (37,5%) i wycofana (18,1%). Pośrednio może wskazywać to na poziom kwalifikacji autorów pytań. Nie dysponując wiedzą o datach i przyczynach wycofywania pytań nie można stwierdzić jak długo one funkcjonowały, pomimo ich wadliwości. Na przykład pytanie nr 6593 posiadające nieprawidłową odpowiedź z powodu obowiązywania przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>198</sup>. Zgodnie z przepisami tej ustawy terminy dotyczące rejestracji pojazdów zostały wydłużone do 60 dni. Tymczasem prawidłowa odpowiedź w przytoczonym pytaniu wykorzystywanym w 2021 r. wskazywała na 30 dni.

Pytanie brzmi:

*W jakim terminie masz obowiązek zawiadomić starostę o sprzedaży zarejestrowanego motocykla?*

*A – Do 7 dni*

*B – Do 30 dni – ta odpowiedź wskazana była jako prawidłowa.*

*C – Do 60 dni – taka odpowiedź, zgodnie z wówczas obowiązującym prawem powinna być prawidłowa.*

Pytanie zostało wycofane dopiero w dniu 14 lutego 2022 r.

3. Zbyt mała liczba pytań (23,9%) dotyczy zasad Techniki kierowania. Na 3709 pytań w przekazanej do analizy bazie, które miały status *Gotowe ostatecznie* jedynie 394 pytania o ww. statusie obejmowały bloki dotyczące uprawnień kategorii B. Spośród nich, stricte zasad Techniki kierowania dotyczyło 94 pytań. Jest to zdecydowanie za mała część z uwagi na fakt, iż powyższa tematyka, po głównych zasadach ruchu drogowego, należy do najważniejszych obszarów, które powinny być sprawdzane na egzaminie państwowym. Świadczy o tym fakt, iż wiedza na temat prawidłowej techniki kierowania istotnie kształtuje umiejętności i zachowania kierujących. Niestety powyższy obszar jest już w ograniczonym zakresie i w dużym stopniu ogólności ujęty w *Szczegółowym programie szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami*

<sup>198</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

(Załącznik nr 1 do *rozporządzenia w sprawie szkolenia z 2016 r.*). Świadczy to o m.in. braku kompetencji osób odpowiedzialnych za stworzenie ww. programu a także Przewodniczącego Komisji ds. weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych. W efekcie jednak odpowiedzialny za sytuację jest właściwy minister.

4. Nie odnaleziono pytań dotyczących zachowań wobec osób korzystających z hulajnóg elektrycznych, urządzeń transportu osobistego i urządzeń wspomagających ruch, pomimo wprowadzenia regulacji dotyczących ww. urządzeń z dniem 20 maja 2021 r.
5. W jednym z pytań stwierdzono nieprawidłowy moment zakończenia emisji klipu w stosunku do treści odpowiedzi uznanej za prawidłową (pytanie nr 13113 (plik multimedialny GM\_W16(323).wmv).

Pytanie brzmi:

*Czy w tej sytuacji masz obowiązek powstrzymać się od ruchu w celu ustąpienia pierwszeństwa pieszemu wchodzącemu na przejście?*

Odpowiedzią poprawną jest *Tak*.

Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 8 *Prawa o rd* w miejscu, w którym ruch pojazdów jest rozdzielony wysepką lub za pomocą innych urządzeń na jezdni mamy do czynienia z dwoma przejściami odrębnymi. Osoba z niepełnosprawnościami wjeżdża na przejście odrębne. Kierujący, do którego jest adresowane pytanie nie ma więc obowiązku powstrzymania się od ruchu w celu ustąpienia pierwszeństwa pieszemu wchodzącemu na przejście. Gdyby klip został zatrzymany co najmniej 2 sekundy wcześniej odpowiedź uznana za prawidłową byłaby oczywiście prawidłowa niezależnie od przywołanej zasady ruchu uzasadniającej prawidłową odpowiedź.

6. W bazie znajdują się również pytania o nieokreślonej celowości, zawierające zwrot: *Czy w tej sytuacji należy zachować szczególną ostrożność?*

Przykład to pytanie nr 13272 o wadze aż 2 punktów o treści:

*Czy w tej sytuacji przejeżdżając obok przystanku autobusowego musisz zachować szczególną ostrożność?*

Odpowiedź prawidłowa wg autora i weryfikatora to *Nie*.

Niecelowość i za duża wartościowość pytania wynikają z faktu, iż przedmiotem pytania nie jest sprawdzenie na czym powinno polegać zachowanie szczególnej ostrożności tylko literalne odpytanie zdającego o brak obowiązku zachowania szczególnej ostrożności w sytuacji przedstawionej na zdjęciu załączonym do pytania.

7. Wśród zatwierdzonych do stosowania pytań spotykamy również takie, których treść zawiera nieprofesjonalne i dwuznaczne zwroty. Należą do nich np. *Najlepiej sprawdzi się pojazd*. W tym samym obszarze uwag jest sytuacja, w której używa się niezdefiniowanych nigdzie skrótów np. *dmc*. Przykład to odpowiednio pytania nr 9065:

*W której z wymienionych niebezpiecznych sytuacji na drodze najlepiej sprawdzi się pojazd wyposażony w tzw. ASR, czyli układ zapobiegający poślizgowi kół napędzanych podczas ruszania?*

Oraz pytanie nr 13089:

*Z jaką maksymalną prędkością wolno kontynuować jazdę na wprost kierując samochodem ciężarowym o dmc wynoszącej 3 tony?*

Standardy egzaminu państwowego wymagają używania jasnych, precyzyjnych i jednoznacznie rozumianych pojęć. Trudno zdającemu domyślać się co oznacza *sprawdzenie się pojazdu* lub użycie skrótów *dmc* niezdefiniowanego przez ustawodawcę.

8. Nie ma konsekwencji w przypisywaniu pytania do treści konkretnego bloku tematycznego. Wynika to głównie z nieokreślonego standardu testu generowanego przez system teleinformatyczny z zatwierdzonej bazy pytań. Przedłożony do analizy dokument, który teoretycznie miał być owym standardem na pewno nim nie jest z uwagi na brak określenia treści (tematyki) poszczególnych bloków tematycznych.

Przykład braku konsekwencji, o której traktuje punkt to pytanie 7517 o treści:

*Widoczna niebieska lampka kontrolna informuje Cię o włączeniu świateł: A – pozycyjnych. B – mijania C – drogowych.*

Pytanie występuje jako nr 31 w teście – czyli wg wygenerowanej struktury testu w dziale *Różna tematyka*. Natomiast miejsce w teście dotyczące tematyki używania świateł jest pozycjonowane na nr 14. Ścisłe przyporządkowanie tematyki pytania do pozycji w generowanym teście jest ważne z powodów nie tylko statystyki błędnych odpowiedzi (np. najwięcej błędów osoby popełniają w pytaniach sytuowanych w pozycji 14 testu) lecz przede wszystkim z konieczności określenia najbardziej deficytowych obszarów wiedzy u osób zdających. Uzyskiwane w ten sposób informacje mogłyby być przekazywane do OSK jako konkretne uwagi do wykorzystywania w polepszaniu jakości szkoleń. Obecny system szkolenia i egzaminowania nie wykorzystuje możliwości jakie dało wdrożenie 19 stycznia 2013 r. jednolitego systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 51 ust. 2a pkt 1 *ustawy o kierujących*.

9. W części pytań (4%) zamieszczono niejednoznaczne wizualizacje.

Przykłady:

– pytanie nr 13131:

*Czy w tej sytuacji masz obowiązek ustąpić pierwszeństwa pieszemu?*

Odpowiedź prawidłowa to *Nie*.

– pytanie 13073:

*Czy w tej sytuacji, przy niedziałającej sygnalizacji świetlnej, masz obowiązek ustąpienia pierwszeństwa pieszemu z lewej strony?*

Odpowiedź prawidłowa to *Tak*.

– I pytanie nr 13090:

*Czy w tej sytuacji, kiedy na sygnalizatorze nadawany jest sygnał żółty migający, powinieneś ustąpić pierwszeństwa pieszemu z lewej strony?*

Odpowiedź prawidłowa to *TAK*.

W przypadku powyższych trzech pytań, aby udzielić prawidłowych odpowiedzi musimy założyć, że pieszy stoi, a piesza wchodzi. Niestety wie o tym wyłącznie autor pytania, a zdający musi się tego nauczyć



na pamięć. Do dwóch pytań jest użyta taka sama wizualizacja. W pytaniu nr 13073 pomimo obrazu wskazującego, że świeci się kolor żółty treść pytania temu zaprzecza. Taka sama wizualizacja w pytaniu 13090 oznaczać ma, że sygnał żółty jest migający.

- 10.** W ocenie NIK pytania i odpowiedzi powinny być jednoznaczne, nie wymagały *domyślności* i pozwalały stwierdzić co kandydat *wie* a nie czego *nie wie*. Niedopuszczalnym jest także używanie pytań podchwytliwych charakteryzujących się na ogół używaniem takich określeń jak: *zawsze, w każdej sytuacji, każdy, tylko*.

Na przykład pytanie nr 13034 o treści:

*Czy w widocznej sytuacji z tego pasa ruchu dopuszczalne jest tylko skręcanie w lewo?*

i odpowiedzi prawidłowej *Nie*.

### 6.3.2. Grupy błędów

Błędy w wylosowanych z bazy 300 pytaniach można podzielić na następujące grupy:

- 1.** Błędy merytoryczne zawierające kolizję z obowiązującymi zasadami ruchu lub przepisami porządkowymi, np. pytanie nr 13129 (plik multimedialny F18\_pomiar\_predkosci.wmv):

*Czy ten znak drogowy uprzedza o miejscu, w którym prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez stacjonarne urządzenie rejestrujące?*

Odpowiedź prawidłowa to *Nie*.

Tymczasem znaczenie znaku widocznego na załączonym do pytania filmie (nie wiadomo w jakim celu wizualizacja ma w tym przypadku formę filmu), czyli znaku D-51a – *automatyczna kontrola średniej prędkości* jest następujące: Znak uprzedza o początku odcinka drogi, na którym średnia prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez stacjonarne urządzenie rejestrujące. Tymczasem średnia prędkość jazdy jest również prędkością, dlatego odpowiedź zatwierdzona jako prawidłowa jest w rzeczywistości nieprawidłowa.

- 2.** Błędy dotyczące sfery jednoznaczności używanych w pytaniach i propozycjach odpowiedzi pojęć, np. pytanie nr 13125 (plik multimedialny F23\_znaki\_uprzedzajaca\_o\_zakazie.wmv):

*Czy znak ten uprzedza kierującego, że w razie jazdy na wprost, po przejechaniu odcinka 450 m za skrzyżowaniem będzie obowiązywał zakaz ruchu pojazdów 5 ton?*

Odpowiedź prawidłowa to *TAK*.

Tymczasem nie wiadomo jakiego rodzaju masy dotyczy pytanie: rzeczywistej czy dopuszczalnej?

- 3.** Słabej jakości zdjęcia, np. pytanie nr 9738:

*Czy w przedstawionej sytuacji znaki ostrzegają o nieoczekiwanej zmianie kierunku ruchu?*

Odpowiedź prawidłowa brzmi: *Tak*.

Wizualizacja w jednej trzeciej obrazu pokazuje elementy jadącego pojazdu, kolorystyka zaciemnia właściwy obraz i co najciekawsze znak jest umieszczony wyłącznie po lewej stronie co sugeruje wykorzystanie do pytania sytuacji nieprawidłowej organizacji ruchu. Dodatkowo znak nie ostrzega o nieoczekiwanej zmianie kierunku ruchu, ponieważ jest to znaczenie tabliczki T-18, a widoczny znak to F-21 o znaczeniu „ruch skierowany na sąsiednią jezdnię”.

4. Ewidentnie nieprawidłowo zakończone klipy, np. pytanie nr 13113: Nieprawidłowość pytania wynika ze zbyt późnego zakończenia wyświetlania klipu. Sytuacja została szczegółowo opisana wcześniej, przy ocenie ww. pytania.
5. Wbrew zasadom testów jednokrotnego wyboru stwierdzono fakt zaproponowania osobom zdającym więcej niż jednej odpowiedzi prawidłowej. Przykładem jest pytanie nr 6349 o najwyższej wartości punktowej (3 pkt) i brzmieniu:  
*Na co, przede wszystkim, powinieneś zwrócić uwagę podczas wymijania innego pojazdu?*
  - a. Na prawidłowe ułożenie rąk na kierownicy.
  - b. Na pojazdy jadące za tobą.
  - c. Na zachowanie bezpiecznego odstępu.

Jedyną odpowiedzią, która jest uznana za prawidłową jest odpowiedź C.

Podane uzasadnienie formalne dotyczy wyłącznie sfery Prawa o rd i jest oparte na brzmieniu art. 23 ust. 1 pkt 1. Natomiast z punktu widzenia zasad techniki kierowania trudno jest uznać odpowiedź A za błędną. Przy okazji warto dodać, że blok, do którego jest przypisane pytanie, czyli B3 nie dotyczy wymijań i związanych z nimi problematyki odstępów bocznych, a problematyki *Odstępów i hamowania pojazdu*, gdzie znaczenie dla bezpieczeństwa mają głównie odstępy wzdłużne. Widać tu nieprawidłowe zakwalifikowanie pytania do bloku. Notabene pytania bloku W13 obejmującego wymijania mają wartościowość 2 punktów, a nie 3 jak powyższe pytanie.

### 6.3.3. Uwagi do pytań

Poniższej przedstawiono uwagi do 63 pytań:

---

Pytanie nr 12726:

Nieprecyzyjna wizualizacja – pytanie dotyczy zmniejszania prędkości i pojazd porusza się ze stałą prędkością. Pytanie zawiera błąd językowy – *pole widzenie* zamiast *pole widzenia*. Pytanie zawiera reklamę podmiotu tworzącego pytanie.

---

Pytanie nr 13019:

Treść pytania: *Czy sygnalizacja świetlna na przejściu dla pieszych zwalnia Cię z konieczności zachowania szczególnej ostrożności?*

Odpowiedź podana jako prawidłowa: *Nie*.

Wartość punktowa 3.

Niezrozumiały jest cel pytania i jego walor dydaktyczny. Ustawa *Prawo o rd* nie stanowi o zwalnianiu z konieczności zachowania szczególnej ostrożności. Wprowadza jedynie w określonych sytuacjach obowiązek jej zachowania. Pytanie zawiera reklamę podmiotu tworzącego pytanie.

---

Pytanie nr 13024:

Treść pytania: *Czy w tej sytuacji masz prawo kontynuować jazdę bez zwracania uwagi na zachowanie pieszych?*

Odpowiedź podana jako prawidłowa: *Nie*. Wartość punktowa: 3.

Niezrozumiały cel pytania. Brak podstawy do przyjęcia tezy, że kiedykolwiek można prowadzić pojazd bez zwracania uwagi na drogę i jej otoczenie. Dodatkowo pytanie zawiera reklamę podmiotu tworzącego pytanie.

---

Pytanie nr 13034:

Nieprecyzyjna wizualizacja – zdjęcie robione w godzinach wieczornych – bardzo słabo wizualizuje sytuację drogową. Pytanie zawiera reklamę podmiotu tworzącego pytanie.

---

Pytanie nr 13040:

*Czy konstrukcja motoroweru powinna ograniczać jego prędkość jazdy?*

Propozycje odpowiedzi:

*A – Nie.*

*B – Tak, do 40 km/h.*

*C – Tak, do 45 km/h.*

Odpowiedź podana jako prawidłowa: *C*. Wartość punktowa: 3.

Pytanie błędne. Dotyczy ono konstrukcji motoroweru. Nie jest związane wprost z zachowaniami wpływającymi na bezpieczeństwo jazdy. Nie ma związku z programem szkolenia kandydata na kierowcę.

---

Pytanie nr 13055:

*Do czego między innymi jest uprawniony organ zarządzający ruchem na drogach?*

Propozycje odpowiedzi:

*A – Za pomocą znaków drogowych może zwiększyć dopuszczalną prędkość na autostradzie.*

*B – Może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, dopuszczalną prędkość pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym.*

*C – Jeżeli warunki za tym przemawiają może zwiększyć za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą poza obszarem zabudowanym?*

Odpowiedź podana jako prawidłowa: *B*. Wartość punktowa: 3.

Pytanie jest błędne pod względem dydaktycznym. Dotyczące uprawnień organów zarządzających ruchem, nie mające nic wspólnego z wiedzą kandydatów na kierowców, ich umiejętnościami i zachowaniem na drodze sprawdzanymi na egzaminie.

Pytania nr 13073, 13090, 13131:

Wskazane pytania przedstawiają sytuacje z pieszym i poruszają wątek pierwszeństwa. Pytanie 13131 to film natomiast pytanie 13073 i 13090 są sytuacjami statycznymi przedstawiającymi pieszego na zdjęciu. Analizując powyższe trzy sytuacje z punktu widzenia drogowego pieszy znajduje się w takiej samej sytuacji drogowej. Jednak właściwą odpowiedzią przy pytaniu 13131 jest brak obowiązku ustąpienia pierwszeństwa, a w pytaniu 13073 i 13090 odpowiedzią prawidłową jest obowiązek ustąpienia pierwszeństwa.

---

Pytanie nr 13077 (plik multimedialny 6-9.2021.wmv):

Treść pytania: *Czy w tej sytuacji masz obowiązek zmniejszania prędkości?*

Odpowiedź podana jako prawidłowa to: *Nie*.

Pytanie jest dydaktycznie błędne. Uwzględniając warunki pogodowe tj. mokrą jezdnię i padający deszcz oraz zbliżanie się do skrzyżowania związane z obowiązkiem zachowania szczególnej ostrożności, czyli zwiększenia uwagi najwłaściwszym zachowaniem byłoby zmniejszenie prędkości. Pytanie jest obciążone ryzykiem możliwości kształtowania nieprawidłowych zachowań – tj. zaniechania działań związanych ze zwiększeniem uwagi przed skrzyżowaniem w niekorzystnych warunkach pogodowych. Dodatkowym problemem jest najwyższa wartościowość, czyli 3 punkty, która wskazuje na najwyższe znaczenie dla brd.

---

Pytanie nr 13078 (plik multimedialny 6-9.2021.wmv):

*Czy w tej sytuacji możesz przyśpieszyć, jeżeli nie przekroczysz prędkości dozwolonej na tej drodze?*

Odpowiedź podana jako prawidłowa: *Tak*.

Pytanie błędne. Trudno uznać, biorąc pod uwagę warunki pogodowe tj. mokrą jezdnię i padający deszcz, że właściwym zachowaniem kierującego w tej sytuacji byłoby przyśpieszenie. Pytanie jest obciążone ryzykiem możliwości kształtowania nieprawidłowych zachowań – tj. przyśpieszaniem przed skrzyżowaniem w niekorzystnych warunkach pogodowych. Dodatkowym problemem jest najwyższa wartościowość, czyli 3 punkty, która wskazuje na najwyższe znaczenie dla brd.

---

Pytanie nr 13079:

W pytaniu i propozycjach odpowiedzi występuje konieczność sprecyzowania znaczenia sformułowania *w krótkim czasie*. Przy dzisiejszym rozwoju technologii inteligentnego sterowania ruchem w przedstawionej sytuacji można założyć, że zmiana sygnałów świetlnych może nastąpić zarówno *w krótkim* jak i *długim* czasie. Może to być także sygnalizacja reagująca na ruch na drodze poprzecznej i do czasu pojawienia się pojazdu na niej nie nastąpi zmiana sygnałów.

---

Pytanie nr 13089:

Pytanie zawiera błędną odpowiedź. Z sytuacji przedstawionej na zdjęciu jednoznacznie wynika, że pojazd znajduje się w obszarze zabudowanym i do jego końca może kontynuować jazdę jedynie z prędkością 50km/h, a nie 90km/h jak wskazuje odpowiedź.

Użyty skrót dmc nie jest używany w przepisach prawa o ruchu drogowym.

---

Pytania nr 13103, 13104 i 13105:

Treść pytania: *Czy na takich światłach możesz poruszać się w dzień w warunkach zmniejszonej przejrzystości powietrza?*

Odpowiedź: *Nie*. Wartość punktowa: 1

Zdecydowanie za mała z uwagi na poziom ryzyka wynikający z jazdy na światłach dziennych w warunkach zmniejszonej przejrzystości powietrza. Niezgodność treści pytania z wizualizacją. Pytania dotyczą opadów deszczu oraz zmniejszonej przejrzystości powietrza natomiast fotografie przedstawiają tramwaj w dzień w warunkach, gdzie nie ma zmniejszonej przejrzystości powietrza. Powyższa rozbieżność może wpływać na poprawność udzielanej odpowiedzi.

---

Pytanie nr 13113:

Pytanie przy dołączonej wizualizacji zawiera błędną odpowiedź. Film dotyczący pytania kończy się, gdy pieszy jest już za przejściem, do którego się zbliżamy. Natomiast jest wchodzącym na przejście po lewej stronie dlatego trudno twierdzić, że mamy obowiązek powstrzymania się od ruchu w celu ustąpienia pierwszeństwa temu pieszemu.

---

Pytanie nr 13124:

Pytanie nie powinno dotyczyć kategorii AM, A, A1, A2.

---

Pytanie nr 13125:

Pytanie zawiera błędną odpowiedź i nie precyzuje, czy autorowi chodzi o dopuszczalną masę całkowitą, czy rzeczywistą masę całkowitą. Jeżeli o dopuszczalną masę całkowitą to pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej 5 t mogą kontynuować jazdę na wprost. Pytanie jest niejednoznaczne.

---

Pytanie nr 13130:

Zbyt złożone pytanie, które opisuje pojazd, którym się poruszamy, natomiast pytanie dotyczy jedynie znaku, a nie pojazdu, którym jedziemy. Pytanie pułapka.

---

Pytanie nr 13151:

Nieprecyzyjna wizualizacja – stop klatka na klipie nie wysuwa na pierwszy plan sygnalizacji świetlnej na przejściu co w sytuacji różnej budowy skrzyżowań wydawałoby się konieczne, aby zdający nie miał wątpliwości co do sytuacji drogowej.

---

Pytanie nr 13160:

Pytanie przy dołączonej wizualizacji zawiera błędną odpowiedź, ponieważ osoba kierująca ruchem zeszła z przejścia dla pieszych i trudno uznać, że nie możemy kontynuować jazdy. W przeciwnym przypadku należałoby uznać, że osoba kierująca ruchem robi to w nieprawidłowy sposób.

---

Pytania nr 13162 i 13163:

Odpowiedzi wzajemnie się wykluczają. W jednakowej sytuacji drogowej (przedstawionej na filmie) raz mamy do czynienia koniecznością zatrzymania, a w drugim przypadku z możliwością kontynuacji jazdy.

---

Pytanie nr 13182:

*Czy za tym znakiem masz prawo zaparkować pojazd na 5 minut?*

Odpowiedź uznana za prawidłową to: *Tak*.

Fotografia użyta w pytaniu przedstawia znak G-1c *słupek wskaźnikowy z jedną kreską* umieszczony po prawej stronie jezdni. Zgodnie z art. 49 ust. 2 pkt 3 ustawy *Prawo o rd Zabrania się postoju: (...) 3) przed i za przejazdem kolejowym, po obu stronach drogi, na odcinku od przejazdu kolejowego do słupka wskaźnikowego z jedną kreską*. Pytanie jest błędne merytorycznie.

---

Pytania nr 13185 i 13186:

Pytania zilustrowane są niejednoznaczną fotografią, która przedstawia: przejazd kolejowy, umieszczony wcześniej znak pionowy B-20 *STOP*, jak również występującą prawdopodobnie z prawej strony drogę za znakiem pionowym, a jeszcze przed przejazdem kolejowym. Z uwagi na warunki w jakich zostało zrobione zdjęcie (drogi całkowicie pokryte śniegiem) nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie czy znak pionowy odnosi się do przejazdu kolejowego, czy do wcześniej występującej drogi. W związku z powyższym pytania mogą powodować niezrozumienie i generować nieprawidłowe odpowiedzi wynikające z niezrozumienia intencji fotografii.

Pytania błędne dydaktycznie.

---

Pytanie nr 13191:

*Czy w tej sytuacji wolno Ci jechać środkiem jezdni?*

Odpowiedź uznana za prawidłową to: *Tak*.

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy *Prawo o rd Kierujący pojazdem jest obowiązany jechać możliwie blisko prawej krawędzi jezdni. Jeżeli pasy ruchu na jezdni są wyznaczone, nie może zajmować więcej niż jednego pasa*. W związku z powyższym stwierdzenie, że jazda środkiem jezdni jest dopuszczalna stoi w sprzeczności ze wskazanym przepisem. Zarówno treść pytania, jak i fotografia użyta w pytaniu, pomimo drogi pokrytej śniegiem nie sugerują jednoznacznie szczególnej sytuacji pozwalającej na zastosowanie odstępstwa od zasady określonej w przytoczonym art. 16 ust. 4 *Prawa o rd*. Pytanie jest nie precyzyjne i niejednoznaczne, co stwarza możliwość błędnych odpowiedzi. Taka formuła pytania może dodatkowo utrzymywać błędne przekonanie przyszłego kierowcy o swobodnej interpretacji zasad ruchu drogowego.



---

Pytanie nr 13197:

*Czy za tym znakiem możesz spodziewać się przejazdu kolejowego z sygnalizacją świetlną?*

Prawidłowa odpowiedź: *Tak*. Wartość pytania: 3 punkty.

Pytanie wykracza poza zakres wiedzy wynikający ze Szczegółowego programu szkolenia teoretycznego dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, motorowerami lub tramwajami oraz art. 51 ust. 1 pkt 1 *Ustawy o kierujących*. Zagadnienie poruszone w pytaniu nie jest również przedmiotem regulacji podstawowych aktów prawnych odnoszących się do zasad i przepisów służących bezpiecznemu poruszaniu się pojazdem po drodze publicznej. Odpowiedź na to pytanie znajdujemy dopiero w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń brd i warunków ich umieszczania na drogach, które co do zasady skierowane jest do organów zarządzających ruchem na drogach oraz podmiotów zajmujących się organizacją ruchu drogowego.

---

Pytanie nr 13208:

*Czy ten znak oznacza koniec drogi z pierwszeństwem?*

Odpowiedź uznana za prawidłową: *Tak*.

Fotografia użyta w pytaniu przedstawia znak D-1 *droga z pierwszeństwem* umieszczony po prawej stronie jezdni.

Zgodnie z § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych *Znak D-1 droga z pierwszeństwem oznacza początek lub kontynuację drogi z pierwszeństwem*.

---

Pytanie nr 13212:

*Czy za tym znakiem obowiązek włączyć światła awaryjne, aby sygnalizować postój uszkodzonego pojazdu?*

Odpowiedź uznana za odpowiedź prawidłową to odpowiedź: TAK.

Fotografia użyta w pytaniu przedstawia znak B-36 *zakaz zatrzymywania się* umieszczony po prawej stronie jezdni. Z uwagi na okoliczności przedstawione na fotografii (ze względu na gęstą zabudowę można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że jest to obszar zabudowany) oraz brak sprecyzowanego miejsca postoju uszkodzonego pojazdu (jezdni czy chodnik) odpowiedź twierdząca na to pytanie nie jest jednoznacznie zgodna z obowiązującymi przepisami. W związku z art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. b *Kierujący pojazdem jest obowiązany sygnalizować postój pojazdu silnikowego lub przyczepy z powodu uszkodzenia lub wypadku: (...) 2) na pozostałych drogach twardej: b) na obszarze zabudowanym- w razie postoju na jezdni w miejscu, w którym zatrzymanie jest zabronione*.

Pytanie jest błędne merytorycznie i dydaktycznie.

Pytanie nr 13217:

*Czy kierując pojazdem w strefie zamieszkania masz obowiązek stale zachowywać szczególną ostrożność?*

Odpowiedź uznana za odpowiedź prawidłową to odpowiedź: *Nie*.

Pytanie pomimo formalnie właściwej odpowiedzi nie sprawdza żadnego konkretnego obszaru wiedzy przyszłego kierowcy. Ustawodawca określił konkretne sytuacje, w których konieczne jest zachowanie szczególnej ostrożności. W związku z powyższym logicznym jest, że nie występują przypadki, gdy kierujący ma obowiązek stale zachowywać szczególną ostrożność. Nie zmienia to faktu, że w strefie zamieszkania mogą wystąpić sytuacje, w których zachowanie szczególnej ostrożności będzie konieczne. Pytanie nie wnosi żadnej wartości w dydaktyczno-wychowawczy wymiar egzaminu.

---

Pytania nr 13235, 13236, 13240 i 13245:

Pytania zawierają ewidentnie nieprawidłowe odpowiedzi w stosunku do przedstawionych na fotografiach znaków drogowych m.in. znak E-17a *miejsowość*, który oznacza wjazd do miejscowości oraz znak E-18a *koniec miejscowości*, który oznacza wyjazd z miejscowości.

---

Pytanie nr 13278:

*Czy zakaz przekraczania prędkości 30 km/h wyrażony tym znakiem obowiązuje do najbliższego skrzyżowania?*

Odpowiedź podana za prawidłową: *Nie*. Wartość punktowa: 3 pkt.

Załączona do pytania fotografia przedstawia znak B-43 *Strefa ograniczonej prędkości*. Wobec powyższego ograniczenie prędkości, którego dotyczy pytanie, obowiązuje także do najbliższego skrzyżowania. Odpowiedź zawiera błąd merytoryczny.

---

Pytania nr: 11531, 12500, 12504, 12505, 12528, 12556, 12562, 12564, 12575, 12605, 12618, 12652, 12714, 12726, 12737, 12741, 12779, 12826, 12832, 12890, 12939, 12942, 13005, 13019, 13024, 13035:

Pytania zawierają nieuprawnioną reklamę podmiotów tworzących pytania.

### **6.3.4. Wyniki badań (na próbie 96 wybranych losowo pytań) w zakresie określenia wartości punktowych pytań**

Nie zawsze wartości punktowe poszczególnych pytań odpowiadają znaczeniu tematyki pytań dla brd.

---

Pytanie nr 10155:

Pytanie, którego wartość wynosi aż 3 punkty, z uwagi na wizualizację należy faktycznie do kategorii oczywistych.

*Czy widoczny znak informuje Cię, że wjeżdżasz na drogę jednokierunkową?*

Prawidłowa odpowiedź: *Nie*.

## ZAŁĄCZNIKI

Dodatkowo pokazany na załączonym do pytania zdjęciu znak nie należy do dziedziny znaków informacyjnych tylko nakazu, w związku z czym nie *informuje* tylko *nakazuje*.

---

Pytanie nr 6068 (plik multimedialny 1A301.wmv):

Pytanie o wartości 3 punktów jest istotnie przeszacowane. Powinno mieć maksymalnie wagę 2 punktów.

*Czy ten sygnał oznacza bezkolizyjny skręt w lewo?*

Prawidłowa odpowiedź: *Tak*.

---

Pytanie nr 1600:

Pytanie o wartości 2 punkty pominąwszy kwestię *obowiązkowości* dotyczy bardziej sfery porządku ruchu i dlatego powinno mieć niższą wartość.

*Czy za tym znakiem masz obowiązek zająć lewy pas ruchu?*

Prawidłowa odpowiedź: *Nie*.

---

Pytanie nr 9738:

Pytanie o wartości 2 punkty jest zawyżone.

*Czy w przedstawionej sytuacji znaki ostrzegają o nieoczekiwanej zmianie kierunku ruchu?*

Prawidłowa odpowiedź: *Tak*.

Dodatkowo pytanie jest obarczone słabą jakością zdjęcia oraz brakiem odpowiedniego znaku po prawej stronie drogi (nie wiadomo, czy nie zasłania go jadący po innym pasie pojazd, co potwierdza wadliwość całego pytania).

---

Pytanie nr 3158:

Pytanie o wartości 2 punktów w zaproponowanym brzmieniu nie powinno mieć więcej niż 1 punkt.

---

Pytanie nr 13272:

Pytanie o wartości 2 punktów, z uwagi na bezcelowość, nie powinno być używane na egzaminie.

*Czy w tej sytuacji przejeżdżając obok przystanku autobusowego musisz zachować szczególną ostrożność?*

Prawidłowa odpowiedź: *Nie*.

---

Pytanie nr 7237:

Pytanie o wartości 3 punktów w obecnym brzmieniu co najwyżej zasługuje na wagę 1 punktu.

*Z jaką prędkością nie możesz poruszać się w strefie zamieszkania?*

Propozycje odpowiedzi:

A – 10 km/h.

B – 15 km/h.

C – 25 km/h. Ta odpowiedź jest prawidłowa.

---

## ZAŁĄCZNIKI

Pytanie nr 13305:

Pytanie za 3 punkty, które zostało dokładnie omówione wcześniej powinno mieć wartość 1 pkt.

Pytanie nr 6366:

Pytanie, które ma wagę tylko 2 punktów, a dotyczy jakże ważnego elementu bezpiecznej jazdy jakim jest prawidłowa obserwacja drogi.

*W jaki sposób należy obserwować otoczenie podczas jazdy po autostradzie?*

Propozycje odpowiedzi:

*A – Patrzyć wyłącznie do przodu.*

*B – Poświęcać tyle samo uwagi na obserwację drogi przed i za pojazdem.*

*C – Patrzyć do przodu i regularnie kontrolować drogę za pojazdem w lusterkach wstecznych.*

Odpowiedź „C” jest wskazana jako prawidłowa.

W ocenie NIK zasadnym jest podwyższenie w tym przypadku wagi do 3 punktów.

Inne, posiadające niewłaściwe wagi to pytania o numerach: 10895, 9012, 10874, 6213, 2495, 4397, 6372, 4372.

### 6.3.5. Struktura testu egzaminacyjnego

Tabela nr 7

Struktura testu egzaminacyjnego

Nr kolejny pytania	Tematyka	Wartość punktowa	Odpowiedź
1.	Znaki ostrzegawcze	2	TAK/NIE
2.	Znaki zakazu, nakazu	3	TAK/NIE
3.	Znaki informacyjne, kierunku, uzupełniające	1	TAK/NIE
4.	Sygnaly świetlne i inne	1	TAK/NIE
5.	Skrzyżowania	3	TAK/NIE
6.	Skrzyżowania	3	TAK/NIE
7.	Skrzyżowania	3	TAK/NIE
8.	Skrzyżowania	3	TAK/NIE
9.	Skrzyżowania	3	TAK/NIE
10.	Pozycja pojazdu na drodze	2	TAK/NIE
11.	Zmiana kierunku jazdy	2	TAK/NIE
12.	Wyprzedzanie	3	TAK/NIE
13.	Omijanie, wymijanie, cofanie	2	TAK/NIE
14.	Używanie świateł i sygnałów pojazdu	1	TAK/NIE
15.	Zachowanie szczególnej ostrożności	2	TAK/NIE
16.	Zachowanie wobec pieszych	3	TAK/NIE
17.	Zachowanie wobec rowerzystów	3	TAK/NIE
18.	Zachowanie na przejazdach	3	TAK/NIE
19.	Zachowanie podczas awarii/wypadku	1	TAK/NIE
20.	Problematyka skutków alkoholu/innych środków	2	TAK/NIE

## ZAŁĄCZNIKI

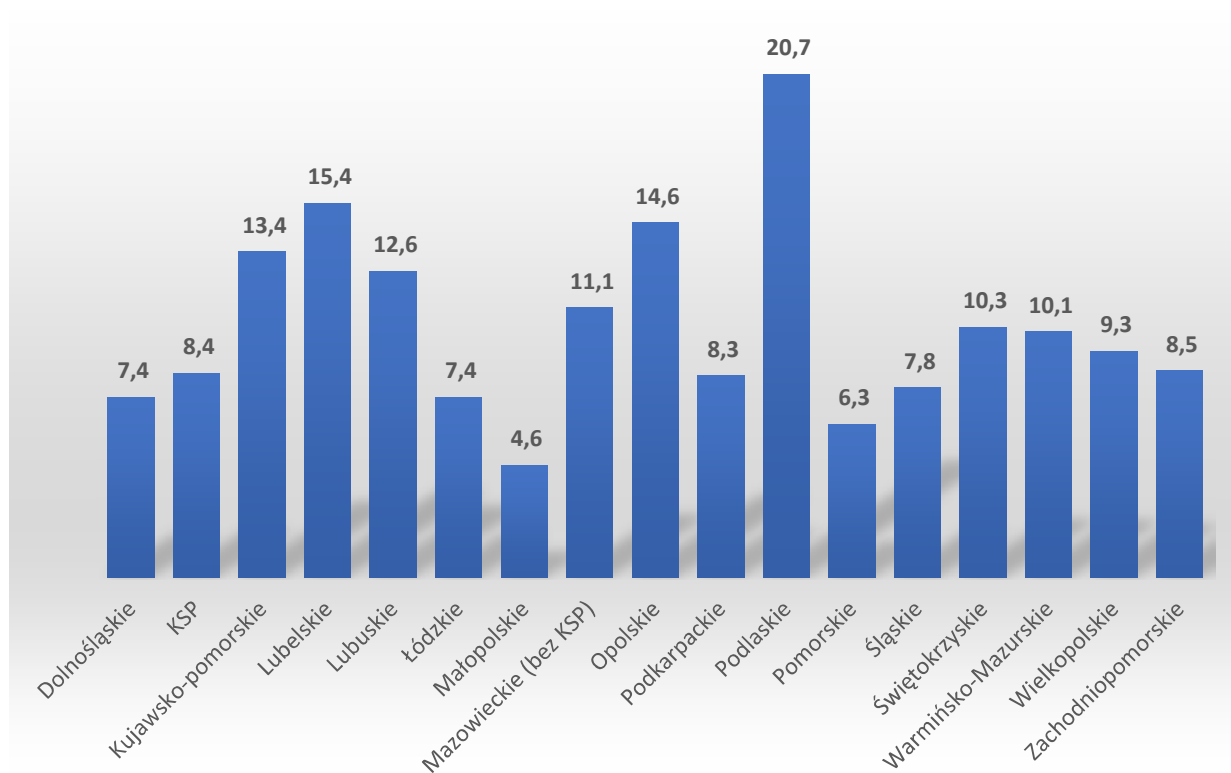
Nr kolejny pytania	Tematyka	Wartość punktowa	Odpowiedź
21.	Prędkości dopuszczalne, ograniczenia	3	A/B/C
22.	Prędkości dopuszczalne, ograniczenia	3	A/B/C
23.	Technika kierowania pojazdem	3	A/B/C
24.	Technika kierowania pojazdem	3	A/B/C
25.	Czynniki ryzyka związane z różnymi warunkami	3	A/B/C
26.	Pola widzenia kierowców	2	A/B/C
27.	Technika kierowania pojazdem	2	A/B/C
28.	Różna tematyka (np. ESP, uprawnienia, ładunki)	2	A/B/C
29.	Przewóz osób i ładunków	2	A/B/C
30.	Warunki używania pojazdów	1	A/B/C
31.	Różna tematyka (np. działanie ASR)	1	A/B/C
32.	Pierwsza pomoc	3	A/B/C
		74	

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z systemu egzaminacyjnego.

## 6.4. Informacje dodatkowe

Wykres nr 16

Wskaźnik zabitych na 100 wypadków wg województw (w 2022 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Raportu: Wypadki drogowe w Polsce w 2022 r., Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.



Wykres nr 17

Miasta o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. , w których nie ma ośrodków egzaminowania

I. ludności (w tys.)	
Sosnowiec	196,0
Gliwice	176,0
Zabrze	169,8
Bytom	162,3
Rybnik	136,5
Ruda Śląska	135,7
Tychy	126,2
Dąbrowa Górnicza	117,5
Gorzów	106,7
Jaworzno	89,8
Jastrzębie Zdrój	87,3
Mysłowice	74,4
Ostrów Wlkp.	71,3
Stargard	67,4
Gniezno	67,2
Siemianowice Śl.	65,8
Pabianice	63,5
Żory	62,8
Pruszków	62,7
Tarnowskie G.	61,8
Ełk	61,8
Tomaszów Maz.	60,9
Mielec	59,8
Tczew	59,1
Stalowa Wola	59,1
Bełchatów	56,0
Będzin	55,5
Zgierz	55,3
Piekary Śl.	54,5
Racibórz	54,0
Legionowo	53,4

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji PWPW.

Wykres nr 18

Zdawalność egzaminu praktycznego na kat. B w pierwszym terminie w latach 2016–2021

LokalizacjaWORD	Populacjamiasta (wtys.)	Zdawalność
Koszalin	105 801	27,3%
Łódź	667 923	27,3%
Katowice	289 162	29,3%
Łódź1	667 923	29,6%
Szczecin	396 472	30,1%
Dąbrowa Górnicza	117 516	30,4%
W-wa Radarowa	1 792 718	31,3%
Bytom	162 250	31,4%
Kędzierzyn-Koźle	59 603	31,9%
Świdnica	55 800	32,9%
Opole	127 561	33,3%
Piotrków Tryb.	71 655	33,3%
Kielce	192 468	33,6%
Gdynia	244 104	33,8%
Barlinek	13 541	34,0%
Gdańsk	470 633	34,2%
Częstochowa	215 905	34,6%
Gorzów Wlkp.	121 714	34,6%
Chojnice	39 484	34,8%
W-wa Odlewnicza	1 792 718	34,9%
Bydgoszcz	341 692	34,9%
W-wa Bemowo	1 792 718	35,1%
Tychy	126 184	35,2%
Bielsko-Biała	168 835	35,2%
Kraków	780 796	35,7%
Szczecinek	39 705	35,7%
Lubin	71 278	35,9%
Elbląg	117 952	35,9%
Skierniewice	47 493	36,0%
Piła	72 184	36,1%
Grójec	25 882	36,2%
Poznań	530 464	36,3%
Legnica	97 958	36,5%
Lubań	20 573	37,0%
Zwoleń	7 617	37,1%
Kraków1	780 796	37,1%
Słupsk	89 180	37,2%
Radom	208 091	37,5%
Łuków	29 286	37,9%
Oława	33 051	38,1%
Kozienice	16 752	38,2%
Białystok	296 401	38,3%
Kłodzko	26 172	38,7%
Zielona Góra	140 708	38,8%
Sieradz	41 142	39,4%
Ciechanów	43 664	39,7%
Nowy Targ	33 212	39,8%
Olsztyn	170 622	40,1%
Oświęcim	37 231	40,3%

Wykres nr 18  
cd.

LokalizacjaWORD	Populacjamiasta (wtys.)	Zdawalność
Lublin	337 788	40,4%
Nowy Sącz	83 274	40,5%
Rybnik	136 464	40,8%
Toruń	197 812	40,8%
Konin	71 935	41,0%
Tarnów	106 748	41,1%
Grudziądz	92 894	41,1%
Zamość	62 368	41,2%
Chełm	60 738	41,2%
Przemyśl	59 337	41,3%
Kraśnik	33 638	41,3%
Wałbrzych	108 944	41,4%
Grójec1	25 882	41,5%
Inowrocław	71 132	42,3%
Mława	31 130	42,3%
Nysa	43 066	42,6%
Wrocław	641 201	42,9%
Biała Podlaska	56 760	43,4%
Ostrowiec Św.	66 837	43,5%
Krosno	45 715	44,4%
Siedlce	77 645	44,9%
Włocławek	107 745	46,1%
Bielsk Podlaski	24 883	46,6%
Jastrzębie-Zdrój	87 322	47,3%
Tarnobrzeg	46 057	47,5%
Głogów	65 757	47,7%
Puławy	46 664	47,7%
Rzeszów	198 476	47,9%
Oleśnica	36 757	48,1%
Leszno	62 429	48,4%
Biłgoraj	25 978	48,5%
Kalisz	98 447	49,5%
Łomża	62 278	50,0%
Garwolin	17 563	50,4%
Płock	117 573	50,6%
Suwałki	69 575	50,9%
Bolesławiec	38 280	51,0%
Jelenia Góra	77 807	54,3%
Milicz	11 139	54,3%
Sochaczew	35 684	54,9%
Kamienna Góra	18 425	57,7%
Ostrołęka	51 380	58,6%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PWPW oraz danych GUS za 2021 r.

Tabela nr 8

Wybrane dane dotyczące wypadków drogowych w Polsce i ich skutków

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2010–2022
<b>liczba zgłoszonych do Policji wypadków</b>	40 065	37 046	35 847	34 970	32 967	33 664	32 760	31 674	30 288	23 540	22 816	21 322	<b>415 791</b>
ofiary	4 189	3 571	3 357	3 202	2 938	3 026	2 831	2 862	2 909	2 491	2 245	1 896	<b>39 424</b>
ranni	49 501	45 792	44 059	42 545	39 778	40 766	39 466	37 359	35 477	26 463	26 415	24 743	<b>501 316</b>
- w tym ciężko	12 644	12 084	11 745	11 985	11 200	12 109	11 103	10 963	10 633	8 805	8 276	7 541	<b>140 657</b>
<b>liczba wypadków z winy kierujących pojazdami</b>	32 188	30 186	29 354	28 716	27 307	29 081	28 359	27 556	26 534	20 999	20 623	19 373	<b>350 904</b>
% liczby wypadków z winy kierujących pojazdami do ogółu wypadków	<b>80,3%</b>	<b>81,5%</b>	<b>81,9%</b>	<b>82,1%</b>	<b>82,8%</b>	<b>86,4%</b>	<b>86,6%</b>	<b>87,0%</b>	<b>87,6%</b>	<b>89,2%</b>	<b>90,4%</b>	<b>90,9%</b>	
ofiary	2 841	2 511	2 269	2 189	2 010	2 284	2 091	2 177	2 226	2 020	1 909	1 621	
% liczby ofiar powstałych z winy kierujących pojazdami do ogółu ofiar	<b>67,8%</b>	<b>70,3%</b>	<b>67,6%</b>	<b>68,4%</b>	<b>68,4%</b>	<b>75,5%</b>	<b>73,9%</b>	<b>76,1%</b>	<b>76,5%</b>	<b>81,1%</b>	<b>85,0%</b>	<b>85,5%</b>	
ranni	41 803	39 002	37 527	36 301	34 086	36 150	35 166	33 261	31 910	24 123	24 307	22 834	
% liczby rannych powstałych z winy kierujących pojazdami do ogółu rannych	<b>84,4%</b>	<b>85,2%</b>	<b>85,2%</b>	<b>85,3%</b>	<b>85,7%</b>	<b>88,7%</b>	<b>89,1%</b>	<b>89,0%</b>	<b>89,9%</b>	<b>91,2%</b>	<b>92,0%</b>	<b>92,3%</b>	<b>437 181</b>

Źródło: wypadki drogowe w Polsce, Komenda Główna Policji Biuro Ruchu Drogowego.

## 6.5. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).
4. Ustawa dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188).
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1110).
10. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 231, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 83).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. z 2018 r. poz. 1885).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 702, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 406).

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ten ośrodek (Dz. U. poz. 596).
  17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli ośrodków szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 1324).
  18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. U. poz. 894).
  19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. poz. 488).
- Z dniem 4 czerwca 2018 r. niniejsze rozporządzenie utraciło moc na skutek utraty mocy obowiązującej podstawy prawnej, zgodnie z art. 125 pkt 13 i pkt 16 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978), jednakże zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957) przepisy nin. rozporządzenia stosuje się do dnia wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w art. 130 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 października 2016 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji (Dz. U. z 2018 r. poz. 661). Uchylony z dniem 1 lipca 2019 r. na podstawie art. 29 pkt 2 i art. 53 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia usprawnień dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz. U. poz. 2244).
  21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji (Dz. U. poz. 1200).
  22. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów (Dz. U. z 2014 r. poz. 974).



23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie komisji do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych (Dz. U. poz. 1629).
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 2022, ze zm.).
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 232, ze zm.). Uchylony z dniem 1 lipca 2019 r. na podstawie art. 29 pkt 2 i art. 53 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia usprawnień dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz. U. poz. 2244).
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 1206, ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów przeprowadzających egzaminy kandydatów na kierowców i kierowców (Dz. U. Nr 197, poz. 1437).
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego (Dz. U. poz. 1325).
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 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 176, poz. 1443).
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody (Dz. U. poz. 973).
31. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 427, ze zm.).
32. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie sposobu, trybu i terminów przekazania danych do centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 904).
33. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie wymagań technicznych i jakościowych w zakresie standardów przesyłanych danych do centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 429, ze zm.).

34. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie zakresu danych udostępnianych podmiotom obowiązanych do przekazywania danych do centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 412, ze zm.).
35. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 1114, ze zm.).
36. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o udostępnienie albo przekazanie danych z centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 2133).
37. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców (Dz. U. z 2020 r. poz. 2213).
38. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 165).
39. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).
40. Zarządzenie Nr 35 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu doradczego do spraw szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz przeprowadzania egzaminu państwowego na prawo jazdy (Dz. Urz. MliB poz. 59).

## 6.6. Spis wykresów, infografik, map i tabel

Wykres nr 1	Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w krajach UE w 2021 r.	Wykresy
Wykres nr 2	Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w Polsce w latach 2013- 2021	
Wykres nr 3	Wskaźnik liczby zabitych w wypadkach w krajach UE w 2021 r. do liczby ludności	
Wykres nr 4	Sprawcy wypadków – kierujący pojazdami według grup wiekowych	
Wykres nr 5	Udział liczby wypadków z winy kierujących pojazdami w ogólnej liczbie wypadków drogowych w Polsce	
Wykres nr 6	Liczba ludności miast (49), w których w 1992 r. utworzono WORD	
Wykres nr 7	Histogram – liczba kandydatów według liczby podejść do egzaminów na kat. A i B prawa jazdy w latach 2016–2022 (I półrocze)	
Wykres nr 8	Liczba przystępujących do I egz. praktycznego w latach 2016–2022 (I półrocze) kat. A i B (na podstawie wygenerowanych w danym roku PKK)	
Wykres nr 9	Liczba ludności w wieku 18–24 lata w latach 1989–2020	
Wykres nr 10	Osoby ubiegające się o wydanie uprawnienia do kierowania pojazdami (wg stanu na 30 sierpnia 2022 r.)	
Wykres nr 11	Liczba ludności w wieku 18 lat w latach 1998–2020	
Wykres nr 12	Liczba wniosków do wystąpień pokontrolnych	
Wykres nr 13	Uchwały w sprawie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych	
Wykres nr 14	Uprawnienia uzyskane po raz pierwszy	
Wykres nr 15	Liczba aktywnych egzaminatorów	
Wykres nr 16	Wskaźnik zabitych na 100 wypadków wg województw (w 2022 r.)	
Wykres nr 17	Miasta o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. , w których nie ma ośrodków egzaminowania	
Wykres nr 18	Zdawalność egzaminu praktycznego na kat. B w pierwszym terminie w latach 2016–2021	
Infografika nr 1	Przebieg tworzenia terenowych ośrodków egzaminowania w okresie od 2013 r.	Infografiki
Infografika nr 2	Struktura wiekowa wydanych uprawnień do kierowania pojazdami	
Infografika nr 3	Struktura wydanych uprawnień do kierowania pojazdami	
Infografika nr 4	Ograniczenia prędkości na drogach	

## ZAŁĄCZNIKI

	Infografika nr 5	Struktura pojazdów wg Centralnej Ewidencji Pojazdów (na dzień 31.07.2022 r.)
	Infografika nr 6	Porównanie kosztów jednostkowych wypadków i kolizji drogowych w 2018 r. i 2021 r.
	Infografika nr 7	Przyczyny przerwania egzaminu ze względu na zachowanie osoby zdającej zagrażające bezpośrednio życiu i zdrowiu uczestników ruchu drogowego
	Infografika nr 8	Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na kierowców
	Infografika nr 9	Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na instruktorów
	Infografika nr 10	Zmiany w procesie szkolenia kandydatów na egzaminatorów
	Infografika nr 11	Zmiany dotyczące wymagań dla instruktorów
	Infografika nr 12	Zmiany dotyczące wymagań dla egzaminatorów
	Infografika nr 13	Zmiany dotyczące organizacji procesu szkolenia
	Infografika nr 14	Zmiany dotyczące organizacji procesu egzaminowania
	Infografika nr 15	Zmiany dotyczące miejsca przeprowadzania egzaminów
	Infografika nr 16	Zmiany dotyczące egzaminu teoretycznego
	Infografika nr 17	Zmiany dotyczące egzaminu praktycznego
<b>Mapy</b>	Mapa nr 1	Miasta (49), w których w 1992 r. utworzono WORD
	Mapa nr 2	Lokalizacje ośrodków egzaminowania (w tym jednostek terenowych tych ośrodków)
	Mapa nr 3	Mapa proporcji (%) liczby kandydatów, którzy w latach 2016–2021 przystąpili do I egzaminu praktycznego kat. B w danym WORD względem liczby osób zamieszkującej obszar wokół tego WORD
	Mapa nr 4	Liczba kandydatów, którzy w latach 2016–2022 (I połowa) odbyli kurs na prawo jazdy (kat. A i B) w poszczególnych powiatach, a następnie przystąpili do egzaminu praktycznego w WORD w Ostrołęce
	Mapa nr 5	Liczba kandydatów, którzy w latach 2016–2022 (I połowa) odbyli kurs na prawo jazdy (kat. A i B) w poszczególnych powiatach, a następnie przystąpili do egzaminu praktycznego w WORD w Łomży
	Mapa nr 6	Pochodzenie kursantów OSK z siedzibą w Wyszkowie oferującego kursy w formie „wakacje z prawem jazdy” oraz miejsca ich egzaminowania: WORD w Łomży i WORD w Ostrołęce (egzamin praktyczny kat. A lub B, lata 2016–2022 I połowa)
	Mapa nr 7	Wypadkach w latach 2018–2021 spowodowane przez kierujących w wieku 18–24

Tabela nr 1	Wypadki powodowane przez kierujących pojazdami o dmc do 3,5 t	Tabele
Tabela nr 2	Struktura pojazdów wg Centralnej Ewidencji Pojazdów (na dzień 31.07.2022 r.)	
Tabela nr 3	Wykaz jednostek objętych kontrolą	
Tabela nr 4	Wykaz ośrodków, w których przeprowadzane są egzaminy państwowe na prawo jazdy	
Tabela nr 5	Wykaz miejscowości wymienionych w uchwałach sejmików województw, w których może być przeprowadzany egzamin na kategorię AM prawa jazdy	
Tabela nr 6	Wypadki spowodowane przez kierujących w wieku 18–24 lata na terenie województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego i wielkopolskiego	
Tabela nr 7	Struktura testu egzaminacyjnego	
Tabela nr 8	Wybrane dane dotyczące wypadków drogowych w Polsce i ich skutków	

**6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury



## 6.8. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli



### Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.2.2022  
Warszawa, 19 czerwca 2023

Szanowny Pan  
**Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/21/033 „System szkolenia kandydatów na kierowców”.

Odnosząc się do pierwszego wniosku de lege ferenda: „*Niezwłoczne podjęcie działań w celu wdrożenia obowiązków określonych w art.91 ustawy o kierujących pojazdami, niezależnych od uruchomienia narzędzi technicznych w Centralnej Ewidencji Kierowców*”, uprzejmie informuję, że ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U.z 2023 r. poz. 662 z późn zm.), zwana dalej „ustawą o kierujących pojazdami”, zawiera w swych rozwiązaniach szereg powiązań pomiędzy wszystkimi uczestnikami zaangażowanymi w proces związany z okresem próby jakiemu podlegają kierowcy, którzy po raz pierwszy uzyskali prawo jazdy kategorii B.

W celu wdrożenia obowiązków określonych w art. 91 ustawy o kierujących pojazdami niezbędne jest wykorzystanie jednolitej ogólnopolskiej bazy danych o kierujących, w której będą zawarte między innymi informacje o dacie uzyskania po raz pierwszy uprawnień określonej kategorii prawa jazdy, odbytych szkoleniach i kursach oraz informacji w zakresie historii kontroli drogowych i stwierdzonych w ich trakcie poważnych wykroczeniach drogowych. W celu prawidłowego wdrożenia obowiązków ciążyących na młodym kierowcy niezbędnym jest, aby dostęp do ww. informacji był zapewniony dla wszystkich uczestników tego procesu. Dlatego też począwszy od starostów przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, skończywszy na organach kontroli ruchu drogowego, dostęp do ww. informacji musi zostać im zapewniony.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami funkcję tę pełni aktualnie Centralna Ewidencja Kierowców, która jest obecnie modyfikowana i rozwijana. Wprowadzenie nowego rozwiązania teleinformatycznego obsługującego dane zagadnienie niewątpliwie będzie wiązać się z częściowym dublowaniem istniejących już rozwiązań. Wypełnienie wniosku de lege ferenda w zakresie art. 91 ustawy o kierujących pojazdami polegającego na stworzeniu nowego systemu może poddać pod wątpliwość sens dalszego rozwoju Centralnej Ewidencji Kierowców, który obecnie ma miejsce i znajduje się na zaawansowanym etapie prac.

Ponadto biorąc pod uwagę trwające prace legislacyjne w Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim nad wnioskiem Komisji Europejskiej dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy, zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2561, rozporządzenie Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Komisji (UE) nr 383/2012, który zakłada ogólnoeuropejską wymianę danych dotyczących informacji w zakresie posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami, podstawową bazą informacji o kierujących w przypadku Polski będzie Centralna Ewidencja Kierowców.

Należy również podkreślić, że powyższy wniosek zakłada ustanowienie ogólnounijnych regulacji w zakresie okresu próby dla młodych kierowców. Tym samym biorąc pod uwagę obowiązek wymiany informacji pomiędzy krajowymi bazami państw członkowskich w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami wydają się, że to właśnie Centralna Ewidencja Kierowców będzie tym właściwym polskim systemem.

Odnosząc się do kolejnego wniosku dotyczącego „Wprowadzenia w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym, w dziale IV rozdziale 3 - Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego zmiany sposobu finansowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w celu uniezależnienia działalności ośrodków egzaminowania od dodatkowych wpływów z egzaminów poprawkowych*” należy wyjaśnić, że szczegółowe warunki gospodarki finansowej WORD-ów oraz szczegółowe warunki ewidencji przychodów i kosztów związanych z ich działalnością określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków gospodarki finansowej wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego oraz szczegółowych warunków ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością ośrodka (Dz. U. poz. 1443). Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego prowadzą gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego. W WORD-ach tworzy się: fundusz założycielski, fundusz zapasowy (z wygoszparowanych zysków z działalności ośrodka, jest on przeznaczony do dyspozycji ośrodka na finansowanie współpracy z wojewódzką radą bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz współpracy ze starostami przy sprawowaniu nadzoru nad szkoleniami) oraz fundusze specjalne.

Ustawą z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami wprowadzono zmiany w zakresie sposobu finansowania działalności wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. W celu rozwiązania problemów finansowych WORD-ów przepisy ww. ustawy stworzyły możliwość, poprzez dodanie w art. 119 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przepisów ust. 2a-2d, przekazywania z budżetu województwa dotacji celowych albo podmiotowych do WORD, na realizację zadań publicznych, o których mowa w art. 117 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Dotacje dla WORD są limitowane poprzez wprowadzenie ograniczenia ich wysokości do 50% kosztów działalności ośrodka związanych z realizacją ww. zadań. Zasady udzielania dotacji, tryb postępowania w sprawie ich udzielania i sposób ich rozliczania określa sejmik województwa, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, mając na względzie konieczność zapewnienia realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 117 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz dostępność środków na ten cel w budżecie województwa. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez marszałka województwa z dyrektorem danego ośrodka.

Wprowadzenie tego typu rozwiązania dotyczącego gospodarki finansowej Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego powinno skutkować większą niezależnością finansową danego ośrodka. Należy zaznaczyć, że biorąc pod uwagę termin wejścia w życie

powyższych przepisów skutki powyższych zmian będą na bieżąco monitorowane i analizowane także pod kątem zdawalności kandydatów na kierowców i kierowców.

Podjęcie przyszłych działań legislacyjnych w zakresie systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców i kierowców zostanie poddane kompleksowej weryfikacji na skutek konieczności wprowadzenia zmian prawnych wynikających z toczących się obecnie prac legislacyjnych nad wnioskiem Komisji Europejskiej dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy, zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2561, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Komisji (UE) nr 383/2012.

W przedmiocie trzeciego wniosku de lege ferenda dotyczącego wprowadzenia w ustawie o kierujących pojazdami, zmian o których mowa w informacji o wynikach kontroli P/21/033 „System szkolenia kandydatów na kierowców” informuję, że powyższe zmiany zasługują na rozważenie oraz podjęcie stosownych prac legislacyjnych. Na skutek wniosku Komisji Europejskiej rozpoczęta została rewizja dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy, która niewątpliwie skutkowałą będzie zmianą zapisów powyższej ustawy. Wskazane we wniosku Najwyższej Izby Kontroli wymagające zmiany regulacje dotyczące:

- szkolenie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami,
- instruktorów, wykładowców i egzaminatorów,
- sprawdzaniem kwalifikacji i sposobem przeprowadzania egzaminów państwowych, zostaną poddane pełnej analizie przez Komisję Europejską w ramach prowadzonej obecnie rewizji obowiązującej dyrektywy. Zmiana ustawy o kierujących pojazdami w swym zakresie będzie wynikiem zmian ww. przepisów wspomnianej dyrektywy.

Zmiany te ostatecznie zarówno w swym zakresie jak i przedmiocie będą musiały być zgodne z ramami określonym aktem nadrzędnym, jakim będzie nowa dyrektywa w sprawie praw jazdy. Z uwagi jednak na trwające obecnie prace nie możliwym jest określenie ostatecznego ich kształtu. W zakresie wniosków de lege ferenda wyrażonych na skutek przeprowadzonej kontroli nieobjętych regulacjami dyrektywy i dającymi państwom członkowskim swobodę regulacji, wnioski te zostaną poddane gruntownej analizie zmierzającej do ich wprowadzenia do obowiązującego systemu prawnego.

W zakresie wskazanych wniosków de lege ferenda od 4 do 6 w przedmiocie zmiany aktów wykonawczych do ustawy o kierujących pojazdami takich jak rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019r. *w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach*, należy wyjaśnić, że zostaną one poddane gruntownej analizie, a w przypadku braku konieczności zmian o charakterze ustawowym wprowadzone do ww. regulacji.

Zaznaczenia wymaga, że obecnie prowadzone są prace legislacyjne nad wydaniem nowego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia,

egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, wpis do wykazu prac legislacyjnych MI (308).

Ponadto odnosząc się do wniosków Najwyższej Izby Kontroli w zakresie *sposobu funkcjonowania i nadzoru nad Komisją do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych oraz Komisją Weryfikacyjną do sprawdzania kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania tramwajem*, uprzejmie wyjaśniam co następuje:

W dniu 2 grudnia 2022 r. zostało opublikowane nowe rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie komisji do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych. Stosownie do art. 17 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1997), przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 57d ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, zachowywały swą moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 57d ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy z dnia 14 października 2021 r. W związku z wejściem w życie z dniem 5 grudnia 2021 r. ustawy zmieniającej, dotychczasowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 57d ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami utraci moc obowiązującą z dniem 5 grudnia 2022 r., a co za tym idzie konieczne było wydanie do tego czasu nowego rozporządzenia. Zmiana w art. 57d ustawy o kierujących pojazdami delegacji zobowiązała ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowej organizacji i trybu działania komisji, o której mowa w art. 57a ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, zwanej dalej "komisją";
- 2) szczegółowego sposobu, trybu i terminów przeprowadzania weryfikacji pytań egzaminacyjnych przez komisję oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach;
- 3) wysokości wynagrodzenia dla osób wchodzących w skład komisji.

Ponadto uwzględniono również:

- rozszerzenie katalogów pytań egzaminacyjnych o pytania stosowane również na testach kwalifikacyjnych, o których mowa w art. 39b ust. 3 ustawy o transporcie drogowym - stosownie do zmienionego art. 57a ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, wymagało to uwzględnienia w projekcie posiadania kompetencji osób będących w składzie komisji,
- uchylenie ust. 6-9 w art. 57a w ustawie o kierujących pojazdami, powodujące uchylenie możliwości umieszczania w katalogu pytań - scenariuszy, wizualizacji i opisów do pytań przekazywanych przez podmioty zewnętrzne i prywatne,
- wprowadzenie warunku, że katalogi pytań nie mogą zawierać więcej pytań niż jest to określone odpowiednio w art. 39 w ust. 7a, w art. 51 w ust. 2c i w art. 64 w ust. 7c ustawy o kierujących pojazdami oraz w art. 39b1 w ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201),
- określenie składu komisji w art. 57a ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami.

Uwzględniając ww. zmiany ocenia się, że nowe rozporządzenie zapewni właściwy poziom merytoryczny pytań egzaminacyjnych, udział w komisji członków o właściwych kwalifikacjach, a także transparentność uzasadnionego, ze wskazaniem terminu opracowywania pytań egzaminacyjnych, ich weryfikacji lub tłumaczenia, a następnie uzasadnionej rekomendacji ministrowi pytania egzaminacyjnego do zatwierdzenia. W konsekwencji będą też eliminować sytuacje powstawania błędów w pytaniach egzaminacyjnych.

Decyzją Ministra Infrastruktury nr 2 z dnia 1 lutego 2023r. został powołany nowy skład Komisji Weryfikacyjnej. Komisję tworzy obecnie 31 członków: 6 osób posiadających uprawnienia egzaminatora i 6 osób z uprawnieniami instruktora (nauki jazdy), 3 osoby posiadające uprawnienia instruktora techniki jazdy, 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie medycyny ratunkowej, 2 osoby, które ukończyły studia na kierunku związanym z kształceniem w zakresie psychologii, 2 osoby, które ukończyły studia na kierunku, którego program studiów określa efekty uczenia się w zakresie dydaktyki i metodyki nauczania, 1 osoba posiadająca znajomość języka angielskiego udokumentowaną certyfikatem na poziomie co najmniej C1, 1 osoba posiadająca znajomość języka ukraińskiego lub rosyjskiego udokumentowaną certyfikatem na poziomie co najmniej C1, 1 osoba posiadająca znajomość języka niemieckiego udokumentowana certyfikatem na poziomie co najmniej C1, 2 osoby posiadające znajomość polskiego języka migowego udokumentowaną certyfikatem tłumacza polskiego języka migowego, 5 osób, których wykształcenie lub doświadczenie zawodowe jest powiązane z tematyką ruchu drogowego lub bezpieczeństwa ruchu drogowego lub transportu drogowego.

W zakresie działań i funkcjonowania Komisji Weryfikacyjnej do sprawdzania kwalifikacji kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania tramwajem należy wskazać, że decyzją nr 8 z dnia 6 kwietnia 2023 r. Minister Infrastruktury powołał do składu 9 nowych członków wchodzących w skład ww. Komisji, co powinno w sposób pozytywny wpłynąć na efekty jej prac.

Działanie ww. Komisji będzie na bieżąco monitorowane, tak aby wszystkie zadania komisji były wypełniane w należyty i terminowy sposób.

*Łączę wyrazy szacunku,*

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Rafał Weber



## 6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury



### PREZES NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

KIN.430.10.2022

Warszawa, 05 lipca 2023 r.

#### Opinia

#### Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli pn. *System szkolenia kandydatów na kierowców*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie DK-3.0810.2.2022 z dnia 19 czerwca 2023 r.

Odnosząc się do stanowiska Ministra Infrastruktury względem pierwszego wniosku NIK należy zauważyć, że Izba wskazała na konieczność podjęcia niezwłocznych działań w celu wdrożenia obowiązków okresu próbnego nowych kierowców, niezależnych od uruchomienia narzędzi technicznych w Centralnej Ewidencji Kierowców, nie zaś stworzenia narzędzi dublujących jej funkcjonalności. Wniosek ten jest także niezależny od liczby podmiotów obowiązanych do realizacji art. 91 ustawy o kierujących pojazdami<sup>1</sup>. W trwającym 2 lata okresie próbnym dla osoby, która po raz pierwszy uzyskała prawo jazdy kategorii B miało funkcjonować szereg narzędzi zwiększonego nadzoru, dyscyplinujących młodego stażem kierowcę. Część z nich, jak choćby obniżone limity dopuszczalnej prędkości jazdy, nie wymagają żadnych nowych rozwiązań informatycznych. Nie sposób przy tym pominąć upływ 12 lat od uchwalenia tej regulacji, popartej przykładami 13 państw europejskich, które po wprowadzeniu rozwiązań okresu próbnego odnotowały zmniejszenie liczby wypadków z młodymi kierowcami od ok. 20 do 50 %. Okres próbny powinien zatem od wielu lat funkcjonować w Polsce, w możliwym do wprowadzenia zakresie. Poszukiwanie uzasadnienia dla tej wyjątkowej zwłoki w zagadnieniach technicznych, czy też planach zmian przepisów wspólnotowych jest niecelowe i nie przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przedstawione przez Ministra Infrastruktury przepisy o warunkach gospodarki finansowej oraz ewidencji przychodów i kosztów związanych z działalnością Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego nie mają związku z drugim wnioskiem NIK, w którym zawarto cel: uniezależnienie działalności ośrodków egzaminowania od dodatkowych wpływów z egzaminów poprawkowych. Kontrola wykazała wiele negatywnych zjawisk, które prowadziły do zaburzenia wyników egzaminów państwowych i różnic w zdawalności w poszczególnych ośrodkach. Do najważniejszych należy uzależnienie poziomu przychodów od liczby egzaminów poprawkowych i lokalizacja ośrodków wywołująca nierówne zasady konkurowania o egzaminowanych. Wskazane przez Ministra zmiany przepisów wprowadzone w 2022 r. ustanawiające możliwość udzielania ośrodkom WORD dotacji przez sejmiki województw nie zmieniają tego uzależnienia i tym samym nie wyeliminują patologicznych zjawisk opisanych w informacji o wynikach kontroli NIK. Stanowisko Ministra Infrastruktury nie odnosi się również do kwestii oceny funkcjonowania jednostek terenowych WORD w miejscowościach, w których nie można zapewnić wystandaryzowanych warunków do przeprowadzenia części praktycznej egzaminu państwowego, stanowiącej treść wniosku II.1.

Zadeklarowane rozważenie trzeciego wniosku ujętego w Informacji o wynikach kontroli i podjęcie względem niego stosownych prac legislacyjnych zdaniem NIK stanowić będzie o istotnej poprawie funkcjonowania procesu szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami. Należy jednak zwrócić uwagę, że we wniosku wskazano na pilne wdrożenie rozwiązań technicznych, niezbędnych w celu wyeliminowania negatywnych praktyk powodujących dopuszczenie do kierowania pojazdami osób niedostatecznie przygotowanych do bezpiecznego poruszania się po drogach. Wniosek dotyczy m.in. uniemożliwienia wielokrotnego przystępowania do egzaminu w tym samym dniu oraz ustanowienia ogólnego limitu podejść do egzaminu, po przekroczeniu którego konieczne będzie dodatkowe przeszkolenie kandydata na kierowcę nieposiadającego wiedzy lub umiejętności pozwalających na otrzymanie oceny pozytywnej. Brak ograniczeń w kwestii liczby i warunków podejść do egzaminów prowadzi ostatecznie do przypadkowości ich wyników. Obecnie, przy braku

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622 t.j.)



wymogu podniesienia kwalifikacji przed kolejną próbą egzaminacyjną, bardziej korzystne finansowo dla kandydatów na kierowców jest uczestniczenie w kolejnym egzaminie praktycznym, niż w dodatkowych godzinach jazdy szkoleniowej. Izba wnioskuje także o wprowadzenie regulacji wykluczającej możliwość wyboru przez egzaminowanych odległych ośrodków, w których łatwiej zdać egzamin praktyczny. Brak takiej regulacji doprowadził do rozwoju zjawiska „turystyki egzaminacyjnej”, a kontrola NIK już ujawniła jej wielką skalę. Znacząca liczba kandydatów na kierowców nie czyniła starań w celu pogłębienia wiedzy lub poprawienia umiejętności prowadzenia pojazdu, a w zamian podążała do kolejnych miejsc egzaminowania, licząc na prostsze warunki lub niższe wymagania do uzyskania uprawnień. Wskazane wnioski dotyczą zatem zasadniczych nieprawidłowości, wad i problemów systemu egzaminów państwowych w Polsce. Niezasadnym jest odkładanie ich naprawienia i bierne oczekiwanie na nieokreślone zmiany dyrektyw wspólnotowych.

W przedstawianym przez Ministra Infrastruktury procesie rewizji Dyrektywy 2006/126/WE przez Komisję Europejską, szczególnie w analizie regulacji dotyczących szkolenia i sprawdzania kwalifikacji kandydatów na kierowców oraz instruktorów, wykładowców i egzaminatorów niniejsza Informacja o wynikach kontroli oraz działania naprawcze podjęte z jej wykorzystaniem stanowić powinny źródło rozwiązań i argumentów dla przedstawicieli Polski biorących udział w procesie legislacyjnym UE.

Zdaniem NIK deklarowane przez Ministra Infrastruktury uzupełnienia programów szkolenia kandydatów na kierowców i warsztatów doskonalenia zawodowego instruktorów, odnoszące się do wniosków od nr 4 do nr 6 umożliwią bardziej adekwatne przygotowanie kierowców do bezpiecznego prowadzenia pojazdów. Jest to szczególnie pilne przy obecnym braku tematyki dedykowanej jeździe samochodom ciężarowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, które obecnie stanowią drugą pod względem liczebności grupę na polskich drogach.

W związku z wnioskami NIK dotyczącymi funkcjonowania Komisji do spraw weryfikacji i rekomendacji pytań egzaminacyjnych Minister Infrastruktury przedstawił szczegóły zmian podjętych w celu polepszenia wyników jej pracy. Izba podkreśla, że z uwagi na ustalenia kontroli wskazujące na błędy i liczne niejasności w pytaniach egzaminacyjnych równie istotny będzie proces ich zweryfikowania i skorygowania, jeżeli mają być wykorzystywane na egzaminie państwowym.

**PREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś