



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-579708-VI/08/KP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,1.....kwietnia 2009 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

szanowny Panie Ministrze

Od kilku miesięcy do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa coraz więcej skarg, których przedmiotem jest przebieg egzaminów na prawo jazdy, odmienna w różnych Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego interpretacja zadań egzaminacyjnych, a także błędy w testach egzaminacyjnych na prawo jazdy, brak zasad wprowadzania zmian w pytaniach testowych oraz zróżnicowane zasady procedur odwoławczych od wyników egzaminów.

Rzecznik Praw Obywatelskich w szczególności obserwuje wzrastający wpływ spraw z zakresu interpretacji zadań egzaminacyjnych - zarówno pytań egzaminacyjnych zawartych w testach w części teoretycznej egzaminów, jak również zadań w części praktycznej. Jednocześnie wpływają skargi z zakresu sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, wynikające z niejasnych lub nieprawidłowo interpretowanych procedur odwoławczych. Skarżący często oczekują podjęcia postępowania wyjaśniającego, lecz zastrzegają, aby nie ujawniać ich danych osobowych w obawie przed dalszymi trudnościami w uzyskaniu prawa jazdy. Jednocześnie niektórzy ze Skarżących, w kontekście przedstawionych zastrzeżeń

zwracają uwagę na projektowane zmiany legislacyjne, sugerując, iż nie uwzględniają one problemów, coraz częściej sygnalizowanych w skargach, w szczególności związanych ze stanowaniem przepisów określających zasady szkolenia kierowców i procedury przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy.

I.

W opinii Rzecznika analizując zarzuty dotyczące szkoleń kierowców należy zwrócić uwagę na poziom bezpieczeństwa na drogach. Z badań prowadzonych przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) wynika, iż niezmiennie od wielu lat głównymi przyczynami wypadków drogowych w Polsce są niebezpieczne zachowania uczestników ruchu drogowego, takie jak: nadmierna prędkość jazdy, nietrzeźwość, niestosowanie urządzeń bezpieczeństwa, agresja na drodze, brak poszanowania praw innych uczestników ruchu itp. W tym kontekście należy przypomnieć, iż Unia Europejska w dokumencie pt.: „Europejska Polityka Transportowa do roku 2010: Czas na decyzje” postawiła 15 krajom członkowskim zadanie w postaci konieczności zredukowania o połowę liczby śmiertelnych ofiar wypadków do roku 2010, co oznacza, iż działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego powinny być uznane za jeden z priorytetów polityki transportowej państwa. Już samo powoływanie się obywateli na ten dokument w kierowanych do Rzecznika skargach świadczy o woli aktywnego współdziałania z organami administracji publicznej w podejmowaniu konkretnych działań mających na celu doprowadzenie do wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach. Skargi, wnioski i opinie obywateli dotyczące bezpieczeństwa na drodze nie powinny, zatem pozostawać bez odpowiedzi. W kategorii tych spraw mieścić się powinny zarówno podejmowane przez media akcje informujące o wypadkach, utrudnieniach na drodze i pracach drogowych (realizacja projektu „kierowca zaufania” stanowiącego w zamierzeniach istotny element systemu o zagrożeniach w ruchu drogowym), jak również informacje o nieprawidłowym oznakowaniu dróg i skrzyżowań, informacje o braku korelacji rozmieszczenia urządzeń rejestrujących prędkość ze znakami drogowymi np. informującymi o ograniczeniu prędkości, które w obowiązującym stanie prawnym najczęściej nie są systemowo analizowane.

Biorąc pod uwagę sygnalizowane przez obywateli problemy, prowadząc postępowanie wyjaśniające w kilku sprawach Rzecznik kilkakrotnie się zwracał o przedstawienie opinii do Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jednocześnie proponując utworzenie na jej portalu strony internetowej poświęconej problemom sygnalizowanym przez kierowców. Propozycja ta spotkała się z zainteresowaniem, lecz działania na rzecz utworzenia takiej strony nie zostały podjęte. Tymczasem w opinii Rzecznika zachodzi potrzeba ciągłego monitorowania zmieniających się przepisów o ruchu drogowym pod kątem prawidłowości ich stosowania zarówno przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, jak również inne podmioty (szkoły nauki jazdy) kształcące kierowców, a także instruktorów nauki jazdy i egzaminatorów. Trudności sygnalizowane przez Skarżących świadczą o tym, iż są oni zmuszeni do poszukiwania wiedzy o obowiązujących przepisach i prawidłowości ich stosowania przede wszystkim na różnych forach wymiany opinii. Jednak portale społecznościowe nie zastąpią i zastępować nie powinny profesjonalnie udzielanych informacji, dotyczących choćby prawidłowości stosowania procedur odwoławczych przez WORD-y, Marszałków Województw czy procedur kontrolnych przeprowadzanych przez Starostów w zakresie kontroli nad działaniem szkół nauki jazdy. Wobec braku odpowiednich instytucji sygnalizowane przez Skarżących problemy takie jak, np.: potrzeba zmiany zasad oznakowania skrzyżowania, czy potrzeba skorelowania rozmieszczenia urządzeń rejestrujących prędkość z oznaczeniami dróg pozostają nierozstrzygnięte.

Ponadto pragnę poinformować Pana Ministra, iż wśród spraw wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich nie należą do rzadkości takie, w których obywatele proszą o udzielenie wyczerpujących informacji np. o warunkach prowadzenia szkoły nauki jazdy, o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób i rzeczy o warunkach uczestnictwa w egzaminach sprawdzających kwalifikacje kierowców, o zasadach składania i rozpatrywania odwołań od wyników egzaminów na prawo jazdy, zwłaszcza praktycznych itp.

II. Odrebną, niezwykle istotną kategorię spraw stanowią te dotyczące nieprawidłowo lub niejasno sformułowanych pytań egzaminacyjnych, szkoleń na prawo jazdy oraz przebiegu egzaminów na prawo jazdy poszczególnych kategorii.

Przykładowo postanowiłem przedstawić Panu Ministrowi problemy dotyczące nieprawidłowo sformułowanych pytań egzaminacyjnych. Skarżący twierdzą, iż w sygnalizowanych sprawach zwracali się z prośbą o zajęcie stanowiska do władz administracji publicznej (do Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego w kilku Województwach, do Marszałków Województw, jak również do Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) jednak ich pisma nie doprowadziły do podjęcia działań mających na celu wyjaśnienie lub usunięcie sygnalizowanych wątpliwości.

Skarżący sygnalizują, iż w dostępnych testach na prawo jazdy, znajdujących się na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury można znaleźć adnotację, iż „baza pytań jest zgodna z rozporządzeniem Ministra Transportu” brak natomiast informacji czy przygotowane pytania egzaminacyjne były sprawdzane pod kątem ich poprawności oraz jasności i precyzji sformułowań. Nie zamieszcza się także informacji o kolejnych zmianach wprowadzanych do zestawów pytań egzaminacyjnych np. poprzez oznaczanie kolejnych zestawów pytań oznaczeniami kolejnych wersji wraz z datą aktualizacji. W konsekwencji ośrodki szkolące kierowców, jak również punkty sprzedaży materiałów szkoleniowych posługują się nie zawsze aktualnymi zestawami pytań egzaminacyjnych. Ośrodki szkoleniowe i egzaminacyjne nie mają także możliwości wnoszenia uwag, ani sygnalizowania wątpliwości interpretacyjnych, jakie się pojawiają przy egzaminowaniu kandydatów na kierowców.

Prowadząc postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi złożonej przez egzaminatora szkolącego kierowców na prawo jazdy kategorii C+E Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niejednolite interpretacje Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego zadania egzaminacyjnego, polegającego najeździe do przodu i do tyłu pojazdem o dużym metrażu. W tej sprawie Skarżący pragnąc wesprzeć Rzecznika indywidualnie podjął działania mające na celu ustalenie czy istotnie WORD-y stosują różne interpretacje, które mogą mieć wpływ na wynik egzaminów.

Ustalenia Skarżącego, z których wynika odmienna interpretacja, mająca istotny wpływ na wynik egzaminów na prawo jazdy zostały potwierdzone w postępowaniu wyjaśniającym podjętym przez Rzecznika. Zadanie to zostało określone w Instrukcji przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy lub pozwolenie, jako „jazda pasem ruchu do przodu i tyłu”.

W postępowaniu wyjaśniającym dotyczącym zasygnalizowanego problemu Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego w piśmie z dnia 27 grudnia 2007 r. sygn. DIF.RD-541.4/85/07, skierowanym do Dyrektora Departamentu Dróg i Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury wyjaśnił, iż w jego opinii „zatrzymanie się i ponowienie jazdy do przodu ...” dopuszczone jest przy wykonywaniu cofania pasem ruchu dla korekty toru jazdy przy realizacji tego manewru. Nie można, zatem zezwolenia na zatrzymanie interpretować, jako możliwości opuszczenia pojazdu. Natomiast przypadki stosowania przez niektóre wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego odmiennej interpretacji wskazują na potrzebę jednoznacznego stanowiska Ministerstwa Transportu lub ewentualnej zmiany zapisu kryteriów w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2007 r., gdyż zróżnicowanie stanowisk WORD-ów może budzić uzasadnione niezadowolenie osób przystępujących do egzaminów. Podjęcie postępowania wyjaśniającego w tej sprawie przez Pomorski Urząd Marszałkowski nie przyniosło rozwiązania sygnalizowanego problemu.

III.

Innym problemem jest sam zakres szkoleń kierowców. Skarżący podnoszą iż wielu szkołach nauki jazdy, kursanci nie mają obowiązkowych - wynikających z harmonogramu - szkoleń z nauki jazdy w godzinach nocnych, a zajęcia z nauki jazdy realizowane są także niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Trudno jednak, aby kursanci mogli skutecznie domagać się prawidłowo organizowanych szkoleń, gdyż szkoły nauki jazdy nie są okresowo kontrolowane pod tym kątem. Przykładowo zajęcia praktyczne obejmują zajęcia prowadzone na placu manewrowym i w ruchu drogowym, przy czym: 1) mogą być rozpoczęte po przeprowadzeniu zajęć teoretycznych, 2) muszą uwzględniać jazdę poza obszarem zabudowanym lub na drogach o dopuszczalnej prędkości poruszania się powyżej 70 km/h o łącznym czasie

nie krótszym niż: 4 godziny, przy kategorii B, C1, C, T, B+E, C1+E lub D1 + E oraz 3) powinny być prowadzone łącznie na odcinku nie mniejszym niż 50 km (z wyjątkiem kategorii T) w czasie jednych zajęć, jeśli dotyczą jazdy poza obszarem zabudowanym lub na drogach o dopuszczalnej prędkości poruszania się powyżej 70 km/h. Tymczasem w wielu szkołach (np. w Szczecinie), zajęcia odbywają się na odcinku o długości ok. 51 km, na drogach dwujezdniowych o dopuszczalnej prędkości do 70 km/h. Oznacza to, zatem, iż kursanci nie mają w istocie możliwości nabycia umiejętności jazdy na trasach o dopuszczalnej prędkości przekraczającej 70 km/h. Podobnie nie przestrzega się zasady rozpoczęcia zajęć praktycznych prowadzonych na placu manewrowym i w ruchu drogowym po przeprowadzeniu zajęć teoretycznych, co prowadzi do zmiany charakteru i rezultatów uzyskiwanych w czasie szkoleń na zajęciach praktycznych. Istotne zdaniem skarżących jest także takie przygotowanie szkoleń, iż mają one doprowadzić do rezultatu w postaci zdanych, losowo wybranych zestawów testów na egzaminie teoretycznym oraz zaliczenia zadania egzaminacyjnego. Kursanci nie są natomiast egzaminowani w zakresie podstawowej wiedzy teoretycznej i praktycznej. W opinii Skarżących (zarówno samych kierowców, jak i instruktorów nauki jazdy) wyłącznie kazuśowy sposób przygotowania testów pozwala jedynie na częściowe, ograniczone przygotowanie kierowcy do bezpiecznego poruszania się po drogach.

IV.

W opinii skarżących (egzaminatorów nauki jazdy) żaden podmiot administracji publicznej nie przeprowadza szczegółowych kontroli funkcjonowania szkół nauki jazdy, a w szczególności kontroli zakresu przeprowadzanych szkoleń. Kontrole - o ile mają miejsce - realizowane są najczęściej wskutek skarg obywateli poszkodowanych działaniem szkoły nauki jazdy, albo wskutek działań podjętych przez prokuraturę. W tym przypadku należy wskazać, iż w jednej z badanych spraw wobec obywateli, którzy uzyskali zaświadczenie o odbyciu szkolenia i zdali egzamin na prawo jazdy są prowadzone postępowania karne z zarzutem posługiwania się sfałszowanymi dokumentami, gdyż dokumentacja szkolenia prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast wobec prowadzącego szkołę i naruszającego przepisy postępowanie ograniczone zostało do wykreślenia szkoły z

ewidencji, lecz nie pociągnęło za sobą prowadzonego z urzędu postępowania w sprawie odebrania uprawnień do szkolenia kandydatów na kierowców.

Mając na względzie potrzebę włączenia się do działań podejmowanych na rzecz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa obywateli na drodze, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów, a w szczególności zbadanie prawidłowości formułowania pytań egzaminacyjnych na prawo jazdy oraz zasad i trybu składania oraz rozpatrywania skarg obywateli na przebieg szkoleń i egzaminów z zakresu ruchu drogowego.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich