



Warszawa, *8 września 2009 r.*

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-609201-VI/09/KP

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

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

W związku z problemami sygnalizowanymi przez kierowców zobowiązanych do otrzymania kwalifikacji wstępnej oraz uczestnictwa w okresowych szkoleniach kierowców Rzecznik Praw Obywatelskich postanowił przekazać je Panu Ministrowi z prośbą o przedstawienie stanowiska.

Do Rzecznika wpłynęło już kilkanaście skarg dotyczących konieczności przeprowadzenia dodatkowych kursów w celu uzyskania uprawnień do przewozu osób i rzeczy na podstawie przepisów ustawy z 17 listopada 2006 r. zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 235, poz. 1701).

Wskazana powyżej ustawa nowelizująca podzieliła osoby zainteresowane na dwie grupy: na tych, którzy otrzymali prawo jazdy kategorii D przed nowelizacją i jednocześnie ukończyli kurs wg starych przepisów oraz na tych, którzy są zobowiązani uzyskać uprawnienia kategorii D już wg nowych zasad. We wszystkich pismach, które w tej sprawie wpłynęły podniesiono, iż ośrodki szkolące kierowców są nieprzygotowane do przeprowadzania kursów na nowych zasadach. Tymczasem pracodawcy wymagają od pracowników posiadania uprawnień do przewozu rzeczy i w obawie przed komplikacjami nie przewidują możliwości skierowania przyjmowanych pracowników na odbycie takiego

kursu w godzinach pracy, choćby z tej przyczyny, iż - biorąc pod uwagę jedynie ilość godzin szkoleń - zmuszeni byłiby w istocie płacić pracownikowi wynagrodzenie w czasie ich uczęszczania na szkolenia. Szkolenie obejmuje 280 godzin, co jak łatwo policzyć trwałoby 7 pełnych tygodni zajęć po 8 godzin dziennie. Z drugiej strony ośrodki, które mają szkolić kierowców są nieprzygotowane do organizowania tego typu kursów.

W obowiązujących przepisach brak jest regulacji, na mocy których zatrudniający mógłby koszty tych szkoleń zakwalifikować do kosztów prowadzenia przedsiębiorstwa, a ponadto zostałby zobowiązany do ich pełnego lub częściowego sfinansowania, a także do stworzenia pracownikowi warunków, dzięki którym mógłby on te kursy odbyć w godzinach pracy (z refinansowaniem lub bez niego). W ustawie przewidziano, że koszty szkolenia okresowego mogą ale nie muszą pokryć przedsiębiorcy. Jednak koszty dotąd obowiązującego szkolenia z zakresu przewozu osób i rzeczy ponosili sami kierowcy. Nic też nie wskazuje na to, aby i w przypadku nowego kursu te zasady uległy zmianie. Wysokość kosztów kursu, czas jego trwania, a także brak możliwości ujęcia kosztów kursu w kosztach działania przewoźników dodatkowo skłaniają przedsiębiorców do zaniechania finansowania kosztów szkoleń, a nawet do sugerowania, aby kierowcy odbywali kursy w czasie wolnym od pracy i w całości z własnych środków.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym w omawianym zakresie art. 39 1 ust.2 ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2004r., Nr 204, poz. 2088 z późn.zm.) przedsiębiorca lub inny podmiot wykonujący przewóz drogowy może pokryć koszty szkoleń okresowych kierowcy. Skarżący sygnalizują jednak, iż regułą jest, że koszt szkoleń jest przerzucany na nowo zatrudnianych bądź już zatrudnionych kierowców.

Niewątpliwie celem nowelizacji przepisów o transporcie drogowym i ruchu drogowym, była poprawa bezpieczeństwa na drogach. Znowelizowane przepisy nakładają na przedsiębiorców prowadzących firmy transportowe i kierowców nowe obowiązki. Osoby, które chciałyby podjąć pracę w firmie transportowej, muszą przejść kwalifikację wstępną czyli specjalne szkolenie dla kierowców kategorii D i C. Przedsiębiorcy zostali zobowiązani, aby co pięć lat wysyłać obecnie zatrudnionych kierowców na szkolenia okresowe. Obowiązek ukończenia kwalifikacji wstępnej dotyczy tylko kierowców, którzy uprawnienia do kierowania autobusami uzyskali po 10 września 2008 roku. W przypadku

kierujących pojazdami ciężarowymi obowiązek ten obejmuje osoby, które prawo jazdy uzyskają po 10 września 2009 r.

Kwalifikacja wstępna, którą będą musieli ukończyć kandydaci na kierowców zawodowych na samochodach ciężarowych lub autobusach, ma trwać 280 godzin. Jej koszt był szacowany na około 4 tys. zł. Z informacji przekazywanych przez skarżących, zwracających się do Rzecznika wynika, iż koszt ten jest znacznie wyższy i dochodzi do 10-11 tys. zł. Wskutek tak wysoko skalkulowanych kosztów szkoleń może się okazać, że na rynku będzie znacznie mniej wykwalifikowanych kierowców. Nie można zatem wykluczyć zwiększenia cen za usługi transportowe i to zarówno w zakresie przewozu osób, jak i przewozu rzeczy. W konsekwencji skutki wprowadzonych zmian prawnych mogą ograniczyć dostęp do zawodu kierowcy. Już teraz organizacje skupiające przewoźników sygnalizują problem zbyt małej ilości kierowców wyższych kategorii w Polsce.

Kwalifikacja wstępna obejmie 280 godzin teorii i praktyki. 20 godzin kursu ma stanowić część praktyczną, z czego osiem godzin jazdy będzie wykonywane w warunkach specjalnych, np. gdy jest ślisko. Szkolenia okresowe, na które przedsiębiorcy będą wysyłali pracowników co pięć lat, mają trwać około 30 godzin i mają odbywać się w formie bloków programowych. Kierowca będzie mógł jednego roku odbyć na przykład ośmiogodzinne szkolenie z prawa o ruchu drogowym. Następny blok programowy odbędzie się w kolejnym roku.

Nowe regulacje wprowadzają zmiany także w organizacji ośrodków szkoleniowych. Wiąza się z posiadaniem kosztownej infrastruktury technicznej, jak choćby specjalnego autodromu (tor przeszkód), który może kosztować nawet 9 mln zł. Ośrodki szkoleniowe, które go nie posiadają, mogą zastępczo korzystać ze specjalnego symulatora jazdy. Koszt takiego urządzenia to ok. 1 mln zł. Ustawodawca przewidział też możliwość zlecenia przeprowadzania samych ćwiczeń, ośrodkom doskonalenia techniki jazdy, które posiadają takie urządzenia. Będą to podmioty wykonujące nowy rodzaj działalności gospodarczej. Taką działalność będzie trzeba rejestrować i będzie ona podlegała kontroli.

Wskazana nowelizacja ustawy oraz rozporządzenie z dnia 2 lipca 2008 r. Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz.U. z 2008 r., Nr 124, poz. 805), zawierające także szczegółowe regulacje dotyczące prowadzenia (wyposażenia) ośrodków szkolenia, warunków prowadzenia szkoleń, szczegółowych

warunków przeprowadzania testów kwalifikacyjnych stanowi implementację Dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG. Dyrektywa ta, przyjęta w lipcu 2003 r., jest częścią programu zmierzającego do ujednoczenia zasad szkolenia kierowców oraz przyznawania praw jazdy na terenie całej Unii Europejskiej, której celem jest m.in. podniesienie poziomu bezpieczeństwa jazdy oraz umiejętności kierowców.

W Dyrektywie 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG stwierdzono, iż (1) Art. 5 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia (EWG) nr 3820/854 stanowi, że niektórzy kierowcy zajmujący się przewozem drogowym rzeczy i osób, w zależności od ich wieku, kategorii prowadzonego pojazdu oraz odległości do przejechania, muszą posiadać świadectwo kompetencji zawodowych, zgodne z regułami wspólnotowymi w zakresie minimalnego poziomu wyszkolenia kierowców w transporcie drogowym. Przedmiotowy minimalny poziom został określony w dyrektywie 76/914/EWG⁵.

Postanowienia dyrektywy dotyczą kierowców zawodowych, którzy są obywatelami jednego z państw członkowskich UE lub też pracują dla firmy zarejestrowanej na terenie takiego państwa, prowadząc pojazdy określonej kategorii na drogach publicznych na terenie UE. Dyrektywa obowiązuje kierujących pojazdami, dla których wymagane jest prawo jazdy jednej z podanych kategorii: C1, C1+E, C+E, D1, D1+E, D, D+E. Ze stosowania przepisów dyrektywy są wyłączone niektóre pojazdy, jak np. takie, których prędkość maksymalna nie przekracza 45 km/h lub będące w posiadaniu sił zbrojnych, przeznaczone do akcji ratunkowych, czy też odbywające testy drogowe albo używane w celu szkolenia kierowców.

Zgodnie z jej postanowieniami, aby umożliwić kierowcom spełnienie nowych wymagań wynikających z rozwoju rynku transportu drogowego, reguły wspólnotowe powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do wszystkich kierowców, bez względu na to,

czy prowadzą działalność gospodarczą na własny rachunek czy pracują za wynagrodzeniem czy wykonują przewóz zarobkowy. Bardziej szczegółowo, obowiązek kwalifikacji wstępnej oraz okresowego szkolenia ma na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego i bezpieczeństwa kierowcy, także podczas czynności wykonywanych przez kierowcę w trakcie postoju pojazdu.

Dyrektywa przewiduje, że kierowcy uzyskujący Świadectwo Kwalifikacji Zawodowej w ramach kwalifikacji wstępnej po wejściu w życie dyrektywy, będą zobowiązani do odbycia pierwszego szkolenia w ciągu 5 lat od daty wystawienia świadectwa ŚKZ. Kierowcy, którzy w momencie wejścia w życie Dyrektywy 2003/59/WE już posiadali wymienione prawa jazdy, będą musieli odbyć pierwsze szkolenie okresowe w ciągu 5 lat od granicznych dat wprowadzenia procedur kwalifikacji wstępnej, opisanych w dyrektywie, które wyznacza Art. 14, ust. 2 dyrektywy. W praktyce oznacza to, że osoby, które posiadały prawa jazdy kategorii D1, D1+E, D i D+E przed momentem wejścia w życie dyrektywy, będą musiały odbyć pierwsze szkolenie okresowe w ciągu 5 lat licząc od 10 września 2008 r., a kierowcy posiadający prawa jazdy C1, C1+E, C i C+E - licząc od 10 września 2009 r. Dyrektywa daje krajom członkowskim możliwość skrócenia lub wydłużenia tych terminów, jednak okres rozpoczęcia pierwszego szkolenia musi się mieścić w zakresie od 3 do 7 lat.

W myśl art. 14 Dyrektywy państwa członkowskie zobowiązane były do wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do realizacji zapisów dyrektywy do dnia 10 września 2006 r.

Jak wynika z terminów wskazanych w Dyrektywie 2003/59/WE Polska była zobowiązana do implementacji, tj. włączenia do prawa polskiego postanowień tej dyrektywy, do dnia 10 września 2006 r. Termin ten nie został dotrzymany, gdyż odpowiednia nowelizacja przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym została uchwalona dopiero 17 listopada 2006 r., ponadto wraz z nowelizacją przepisów ustawowych nie zostały przygotowane projekty aktów wykonawczych.

Utrudnienia spowodowane wejściem w życie wskazanej nowelizacji mogą wynikać ze zbyt późnego uchwalenia przepisów, a także przerzucenia kosztów dostosowania ośrodków szkolenia i egzaminowania kierowców na przyszłych kierowców poprzez

ustalanie zbyt wysokich - w stosunku do zarobków - kosztów szkoleń. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące zasygnalizowanego problemu. Skarżący wskazują iż przepisy dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców są znacznie mniej restrykcyjne wobec kierowców niż postanowienia wskazanej ustawy i rozporządzenia, implementujących dyrektywę. Szczególnie niepokojący jest zarzut, iż przygotowane kursy doszkalające w istocie powielają zakres szkoleń kierowców wynikających z dotychczasowego zakresu kursów na kategorii D, D1. Ponadto pracodawcom w UE nieznany jest obowiązek posiadania świadectwa kwalifikacji zawodowych, gdyż kierowcy są zobowiązani jedynie do przystąpienia do szkolenia i egzaminu na kategorii D i D1. W ramach tego szkolenia nabywają kompetencje niezbędne do wykonywania przewozu osób lub rzeczy.

Mając na względzie trudności z jakimi spotykają się kierowcy wykonujący przewozy osób i rzeczy zwracam się stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zbadanie zasygnalizowanych problemów oraz przedstawienie stanowiska w omawianym zakresie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich