

mgr Karol Wilczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Prawne aspekty funkcjonowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego**

### **Streszczenie**

W artykule scharakteryzowana została geneza powołania oraz status prawny wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, których podstawowym zadaniem jest organizowanie i przeprowadzanie egzaminów państwowych na prawo jazdy oraz podejmowanie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Celem opracowania jest próba dokonania oceny uwarunkowań prawnych funkcjonowania ośrodków jako samorządowych osób prawnych, powiązanych z samorządem terytorialnym na szczeblu regionalnym, oraz możliwości skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych, które zostały im powierzone.

**Słowa kluczowe:** wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, samorząd województwa

## **Legal aspects of functioning voivodeship road traffic centres**

### **Abstract**

In the article there was characterized the genesis of creating and present legal status of voivodeship road traffic centres, which basic task is to organize and implement public exams for driving licence and act for road traffic safety. The aim of the study is an attempt at evaluation of legal determinant of functioning centres as the council legal person connected with local government at the regional level and the possibilities of and effective realization of public tasks they have been entrusted with.

**Key words:** voivodeship road traffic centre, voivodeship self-government

### **I. Wstęp**

W ubiegłym roku minęło dwadzieścia lat od czasu wejścia w życie przepisów, które określiły współczesny model egzaminowania kandydatów na kierowców i kierowców w Polsce. Konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu

---

drogowym<sup>1</sup>, było utworzenie wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, specjalistycznych jednostek, którym powierzone zostały zadania publiczne w zakresie organizowania i przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy oraz prowadzenia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jubileusz funkcjonowania ośrodków zbiegł się z rocznicą reformy samorządowej w Polsce, która z dniem 1 stycznia 1999 roku zmieniła podział administracyjny kraju, wprowadzając trzystopniową strukturę samorządu terytorialnego. Zmiany ustrojowe powiązały ośrodki egzaminowania z samorządem na szczeblu wojewódzkim, podporządkowując je zarządowi województwa. Jednocześnie kompetencję w zakresie nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji zyskał marszałek województwa. W ten sposób wykonywanie zadań o zasadniczo państwowym charakterze zostało przekazane na szczebel lokalny.

W okresie swojego istnienia ośrodki przeprowadziły ponad pięćdziesiąt milionów egzaminów teoretycznych i praktycznych na wszystkie kategorie prawa jazdy<sup>2</sup>. Cele i zadania nakładane na nie poprzez kolejne nowelizacje przepisów prawa o ruchu drogowym realizowane są obecnie na wielu płaszczyznach. Wykonywanie zasadniczej działalności statutowej, jaką jest prowadzenie działalności egzaminacyjnej i szkoleniowej, uzupełnia realizacja licznych przedsięwzięć na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przeszło dwie dekady funkcjonowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego to odpowiedni czas na dokonanie oceny przyjętego w Polsce modelu uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami oraz realizacji zadań publicznych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. W artykule zostały przedstawione uwarunkowania prawne funkcjonowania ośrodków, a także podjęto próbę oceny przyjętych rozwiązań przez pryzmat możliwości skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych, które zostały im powierzone. Rozważania zmierzały do odpowiedzi na często podnoszone wątpliwości co do zasadności usytuowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w strukturach szeroko pojętego samorządu terytorialnego na szczeblu województwa i nadania im statusu wojewódzkich osób prawnych, nadzorowanych i kontrolowanych przez organy województwa – zarząd i marszałka, w sytuacji, gdy realizowane przez nie zadania mają zasadniczo charakter państwowy. W świetle licznych zmian legislacyjnych, które dokonywały się na przestrzeni dwóch dekad ich funkcjonowania, zasadne staje się również pytanie o obecną rolę

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 602.

<sup>2</sup> Zob. J. Walentowska, J. Bytner, J. Sowiński, *Homo Viator. Historia podróżowania, motoryzacji, znaków drogowych i uprawnień komunikacyjnych*, Bydgoszcz 2018, s. 138.

---

wojewódzki ośrodków ruchu drogowego, w kontekście powierzonych im licznych zadań publicznych.

## II. Geneza wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego

Źródła współczesnego modelu egzaminowania w Polsce należy poszukiwać w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. prawo o ruchu drogowym<sup>3</sup>, która z dniem 1 stycznia 1992 r. powołała do życia niezależne podmioty, mające za zadanie organizowanie sprawdzania kwalifikacji kandydatów na kierowców i kierowców, o nazwie Wojewódzkie Centra Egzaminowania Kierowców<sup>4</sup>. Tym samym, mocą ustawy, formalnie oddzielona została sfera szkolenia, co pozostało domeną ośrodków szkolenia, od działalności egzaminacyjnej, na której skupiły się nowe jednostki. Ustawa wprowadziła również szereg zmian w dotychczasowym systemie egzaminowania.

Dość szybko okazało się, że przyjęte rozwiązania nie odpowiadają zapotrzebowaniu. Przemiany gospodarcze lat dziewięćdziesiątych w Polsce, a zwłaszcza dynamiczny rozwój rynku motoryzacyjnego, znacząco zwiększyły zainteresowanie uzyskiwaniem uprawnień do kierowania pojazdami. Pojawiła się również potrzeba stworzenia bardziej komfortowych warunków dla zdających, zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, a także budowy profesjonalnych kadr, które obok egzaminatorów, wspierałyby funkcjonowanie systemu egzaminowania. Zmiany legislacyjne okazały się nieuniknione.

Między innymi w odpowiedzi na wspomniane potrzeby została uchwalona ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym. Usystematyzowała ona liczne kwestie związane z uzyskiwaniem uprawnień, szkoleniem i egzaminowaniem. Wprowadziła między innymi nowe, obowiązujące do dzisiaj, kategorie praw jazdy: A, A1, B, B1, C, C1, D, D1, T, B+E, C+E, D+E, C1+E, D1+E i określiła wymagania i warunki ich uzyskania.

Nowością było utworzenie, funkcjonującej do dziś i podlegającą ciągłej rozbudowie, centralnej ewidencji kierowców, której prowadzenie, w systemie teleinformatycznym, powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Ewidencja miała gromadzić dane o posiadanych i cofniętych uprawnieniach kierujących, a także o osobach nieposiadających uprawnień, co do których orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

W duchu wolnorynkowych przemian ustawa poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do wykonywania działalności szkoleniowej. Ośrodki szkolenia kierowców

---

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 321.

<sup>4</sup> Zob. J. Walentowska, J. Bytner, J. Sowiński, *Homo Viator...*, s. 134.

mogły być odtąd prowadzone przez prywatnych przedsiębiorców (poza szkołami i jednostkami resortu obrony narodowej), na podstawie stosownego zezwolenia wydawanego przez starostę. Szczegółowo zostały również wskazane wymagania jakie należy spełniać ubiegając się o możliwość prowadzenia tego rodzaju działalności. Pozytywne rozpatrzenie wniosku zostało uwarunkowane m.in. od posiadaniem odpowiedniego zaplecza lokalowego, wyposażenia dydaktycznego, placu manewrowego, co najmniej jednego pojazdu przystosowanego do nauki jazdy, a także zatrudniania instruktora lub posiadania uprawnień instruktorskich przez wnioskodawcę. Nadzór nad szkoleniem wykonywali starostowie.

Najważniejszą zmianą, jaką przyniosła ustawa, z punktu widzenia kształcenia i uzyskiwania uprawnień przez kierowców, okazało się powołanie do życia wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego. W początkowym okresie funkcjonowania posiadały one status państwowych osób prawnych, tworzonych i nadzorowanych przez wojewodę. Nowoutworzonym jednostkom powierzono organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami. Posiadały one również możliwość realizacji innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Od samego początku ośrodki były zobowiązane do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej, a na ich przychody składały się wpływy z opłat za przeprowadzane egzaminy oraz wykonywania innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Uzyskiwane z tych tytułów środki musiały zapewnić utrzymanie jednostki, w tym niezbędnej infrastruktury w stanie pozwalającym na prowadzenie działalności egzaminacyjnej, a zyski mogły być przeznaczane na realizację celów ustawowych oraz wspieranie bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie. Szczegółowe warunki gospodarki finansowej ośrodka, a także warunki wynagradzania egzaminatorów określały akty wykonawcze.

Istotne przeobrażenia wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego przeszły w okresie polskich przemian ustrojowych wprowadzających reformy samorządowe. Od 1999 roku, pomimo realizacji zadań z zakresu administracji państwowej, zostały przejęte przez samorząd województwa, stając się wojewódzkimi osobami prawnymi, który to status zachowały po dzień dzisiejszy. Ośrodki zostały wówczas utworzone we wszystkich 49 byłych miastach wojewódzkich, w których funkcjonowały przed reformą zmniejszającą liczbę regionów samorządowych. W tej samej liczbie funkcjonują do dzisiaj, choć miejsc egzaminowania jest więcej, gdyż egzaminy odbywają się również w oddziałach terenowych (filiach, ośrodkach zamiejscowych).

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>5</sup>, egzaminy, w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy, mogą być przeprowadzane w miastach wojewódzkich lub w zależności od potrzeb w miastach na prawach powiatu albo w miastach, w których do dnia 31 grudnia 1998 r. funkcjonowały wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (art. 51 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami). Sejmik województwa, na wniosek marszałka, może wskazać jako miejsce egzaminowania, ale tylko w zakresie kategorii AM, A1, A2, A, B1 i B, również miasto niespełniające tych warunków (art. 51 ust. 4a ustawy o kierujących pojazdami). Tę ostatnią możliwość wprowadziła nowelizacja ustawy o kierujących pojazdami przeprowadzona 10 maja 2013 roku<sup>6</sup>. Warunkiem możliwości przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy jest posiadanie przez miasto odpowiedniego układu komunikacyjnego zapewniającego wykonanie wszystkich zadań egzaminacyjnych, o których mowa w rozporządzeniu 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<sup>7</sup>. Z nowych możliwości poszerzenia działalności skorzystało wiele wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, które po uzyskaniu stosownych zezwoleń ze strony władz samorządowych, powołały w ostatnich latach kilkanaście nowych filii. Przyczyniło się to nie tylko do zwiększenia dostępności egzaminów, ale pozytywnie wpłynęło także na zmniejszenie czasu oczekiwania na przystąpienie do nich.

### III. Status prawny wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego działają na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym<sup>8</sup>, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>9</sup> oraz statutu.

Ustawa prawo o ruchu drogowym, w jej obecnym brzmieniu, stanowi, że wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego tworzone są na obszarze województwa przez sejmik, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu (art. 116 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym). Ośrodki funkcjonują jako samodzielne, samorządowe jednostki

---

<sup>5</sup> t.j. Dz.U. 2019, poz. 341.

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 657.

<sup>7</sup> Dz.U. poz. 232.

<sup>8</sup> t.j. Dz.U. 2018, poz. 1990.

<sup>9</sup> t.j. Dz.U. 2018, poz. 913.

organizacyjne o statusie wojewódzkich osób prawnych (art. 116 ust. 2 ustawy prawo o ruchu drogowym). Nadzór właścicielski nad ośrodkiem pełni zarząd województwa (art. 116 ust. 3 ustawy prawo o ruchu drogowym), który powołuje i odwołuje dyrektora jednostki oraz określa wysokość jego wynagrodzenia (art. 118 ustawy prawo o ruchu drogowym). Kontrola ze strony zarządu 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 ustawy o kierujących pojazdami).

Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy, których organizacja stanowi podstawową działalność wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego oraz główne źródło przychodów, został powierzony marszałkowi województwa (art. 67 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami), z którym współpracuje policja - w zakresie kontroli przeprowadzania praktycznej części egzaminu oraz administrator danych i informacji zgromadzonych w ewidencji (kierowców) – co do przekazywania informacji o naruszeniach przepisów ruchu drogowego popełnionych przez kierowców, którzy zdali egzamin w danym wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego<sup>10</sup> (art. 67 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami).

Kluczową rolę wśród instrumentów nadzorczych, w które ustawa wyposaża marszałków, odgrywają kontrole (art. 67 ust. 1 pkt. 2 ustawy o kierujących pojazdami), których szczegółowy zakres, warunki i tryb przeprowadzania zawiera rozporządzenie ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie kontroli wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego z dnia 22 czerwca 2017 roku<sup>11</sup>. 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 pojazdami). 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

---

<sup>10</sup> Przepis art. 67 ust. 2 pkt. 2 ustawy o kierujących pojazdami nie jest stosowany do czasu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających przekazywanie tych danych na zasadach określonych w ustawie prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 957).

<sup>11</sup> Dz.U. poz. 1325.

trakcie kontroli sprawdzeniu podlega spełnianie wymagań co do wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego oraz zgodność egzaminów z wymaganiami określonymi w przepisach oraz kwalifikacje egzaminatorów (art. 69 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami). Marszałek ma również prawo przerywania egzaminu państwowego, prowadzonego w sposób nieprawidłowy (art. 67 ust. 1 pkt. 9 ustawy o kierujących pojazdami), 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 zw. z art. 70 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Marszałek, w drodze decyzji administracyjnej, unieważnia egzamin państwowy jeżeli egzaminowi została poddana osoba niespełniająca wymogów prawnych przystąpienia do egzaminu, bądź był przeprowadzony w sposób niezgodny z przepisami, a ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik (art. 75 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami). Postępowanie jurysdykcyjne w tej sprawie wszczynane jest na skutek wniesionej skargi (art. 68 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami), z urzędu, bądź z inicjatywy dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 72 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami). W razie decyzji unieważniającej egzamin, ponowny przeprowadza się na koszt wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 72 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami). Od decyzji wydanej przez marszałka przysługuje odwołanie, zgodnie z administracyjnym tokiem instancji, które rozpoznaje samorządowe kolegium odwoławcze. Strony mogą korzystać także z środków kontroli sądowoadministracyjnej.

#### **IV. Gospodarka finansowa wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego**

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, na zasadach określonych w ustawie prawo o ruchu drogowym oraz w przepisach wykonawczych i w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>12</sup>. Zgodnie z art. 9 pkt. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>, wchodzą w skład sektora finansów publicznych.

---

<sup>12</sup> t.j. Dz.U. 2019, poz. 351.

<sup>13</sup> t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077.

Przychody ośrodka stanowią wpływy z realizacji zadań publicznych, o których mowa w art. 117 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym, tj. przede wszystkim organizacji i przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy, kursów i szkoleń, a także z wykonywania innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz prowadzenia działalności gospodarczej (art. 119 ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym). Do kosztów funkcjonowania ustawa zalicza wydatki ponoszone na bieżące utrzymanie ośrodka, wykonywanie zadań publicznych, inwestycje oraz działania podejmowane na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego 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 prawo o ruchu drogowym). 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 ustawy prawo o ruchu drogowym). 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 prawo o ruchu drogowym).

Samorządowe osoby prawne stanowią odrębne od jednostek samorządu terytorialnego podmioty własności samorządowej, co powoduje, że jednostka samorządowa nie ponosi zasadniczo odpowiedzialności za zobowiązania osoby prawnej, a ta nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania jednostki<sup>14</sup>.

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, jako wojewódzkie osoby prawne, stanowią szczególną kategorię samorządowych jednostek organizacyjnych. Ustawa o samorządzie województwa ustala, że wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych, z tym że nieodpłatne rozporządzenie mieniem oraz zbycie nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, bądź przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą wymaga zgody zarządu województwa wyrażonej w formie uchwały (art. 58 ustawy o samorządzie województwa).

## V. Zadania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego

<sup>14</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 281-282.



Podstawowym celem utworzenia wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego było powierzenie im organizowania egzaminów państwowych na prawo jazdy. Kolejne nowelizacje ustawy prawo o ruchu drogowym poszerzały katalog zadań publicznych realizowanych przez ośrodki. Obok podstawowej działalności, ośrodki wykonują dziś szereg innych zadań, spełniając rolę nie tylko centrów egzaminacyjnych, ale także podejmując szeroką działalność oświatową w zakresie edukacji komunikacyjnej, przede wszystkim z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przepisy ustawy prawo o ruchu drogowym przewidują utworzenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz wojewódzkich rad bezpieczeństwa ruchu drogowego, przed którymi postawiono liczne zadania w zakresie poprawy bezpieczeństwa w komunikacji, odpowiednio na szczeblu centralnym oraz lokalnym. Wśród zadań wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego ustawa na pierwszym miejscu wymienia współpracę z wojewódzką radą bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 117 ust. 1 pkt. 1 ustawy o kierujących pojazdami). Rada, zgodnie z art. 140g ustawy, jest zespołem koordynacyjnym w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego działającym przy marszałku województwa, powołanym w celu koordynowania i określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140h ust. 1 ustawy prawo o ruchu drogowym). Przewodniczącym rady jest marszałek województwa, zaś role zastępców ustawa powierza wojewodzie i wojewódzkiemu komendantowi Policji. Łącznie w skład rady wchodzi przedstawiciele trzynastu instytucji wymienionych w ustawie, w tym wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, a także maksymalnie dwanaście dodatkowych osób wskazywanych przez marszałka, w szczególności spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest problematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140i ustawy prawo o ruchu drogowym). Nadto, z głosem doradczym, w posiedzeniach rady mogą brać udział przedstawiciele organizacji pozarządowych, pracownicy naukowcy i niezależni eksperci (art. 140l ustawy prawo o ruchu drogowym). Szczególna rola wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego wyraża się w nałożonym ustawowo obowiązku obsługi wojewódzkiej rady (art. 140k ustawy prawo o ruchu drogowym). Jednocześnie, do kompetencji rady na szczeblu lokalnym, należy zatwierdzanie planu wydatków wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego w części przeznaczonej na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (140h ust. 2 pkt. 3 ustawy prawo o ruchu drogowym). Jest to związane z faktem, że ośrodek może wykonywać, zgodnie z art. 117 ust. 2 ustawy, tzw. inne zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, 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 ustawy prawo o ruchu drogowym). 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 bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jako przykłady takich inicjatyw można wymienić: finansowanie i organizowanie akcji o charakterze prewencyjno-edukacyjnym (takich jak: budowa miasteczek komunikacyjnych, zakup wyposażenia i materiałów dydaktycznych do sal wychowania komunikacyjnego w szkołach, organizacja konkursów, pokazów edukacyjnych), popularyzowanie tematyki dotyczącej bezpieczeństwa na drogach za pośrednictwem środków masowego przekazu, propagowanie rozwiązań inżynierskich dotyczących organizacji ruchu drogowego, wsparcie rzeczowe i finansowe dla podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wiele ośrodków dla realizacji tych zadań powołało specjalne komórki organizacyjne (biura, sekretariaty, stanowiska pełnomocników ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego), które organizują prace wojewódzkiej rady, koordynują podejmowane przez nią inicjatywy, a także realizują plany wydatków zatwierdzone przez radę. Niniejsze regulacje potwierdzają powiązanie i zależność działalności ośrodków z realizacją zadań samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego (którego elementem jest bezpieczeństwo w ruchu drogowym).

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 ustawy prawo o ruchu drogowym, 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 (art. 65 ust. 1 pkt. 1 ustawy o kierujących pojazdami), kwalifikacyjnego, doksztalcających i reedukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz reedukacyjnych w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii.

Ośrodki współpracują także ze starostami przy sprawowaniu nadzoru nad szkoleniem, co sprowadza się przede wszystkim do przekazywania im informacji w zakresie statystyki zdawalności dla poszczególnych ośrodków szkolenia i instruktorów, generowanej na podstawie danych zgromadzonych w systemie teleinformatycznym ośrodka. Sprawozdania przekazywane są również marszałkom, a ich analiza, o czym była już mowa, stanowi jeden z elementów nadzoru sprawowanego przez ten organ nad ośrodkami (art. 117 ust. 1 pkt. 2 ustawy prawo o ruchu drogowym).

## VI. Podsumowanie

W 2015 roku, na gruncie raportu z wyników kontroli 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, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, zasadniczej krytyce poddany został system szkolenia i egzaminowania w Polsce. W opinii NIK dokonywane w ostatnich kilkunastu latach zmiany prawne w tych obszarach, nie przyniosły zakładanych efektów w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>15</sup>. Istotnie, statystyki Komisji Europejskiej wskazują, że europejskie drogi należą do najbezpieczniejszych na świecie, przy czym Polska - obok Chorwacji, Bułgarii i Rumunii, znajduje się w czołówce państw o najwyższym zagrożeniu życia i zdrowia w ruchu drogowym. Na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia ryzyko śmierci w wyniku wypadku drogowego, na polskich drogach, zmniejszyło się aż o 48%, co jednak odpowiada średniej dynamice w państwach Unii Europejskiej i nie pozwala na poczynienie znaczącego postępu w stosunku do krajów najbezpieczniejszych<sup>16</sup>. Warto nadmienić, że wstępując do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do realizacji wspólnotowej polityki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do głównych założeń Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020<sup>17</sup>, przyjętego 20 czerwca 2013 r. przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego strategicznego dokumentu dotyczącego poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach w latach 2013-2020, należą: zmniejszenie

<sup>15</sup> Zob. *Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9633,vp,11884.pdf>, 01.03.2019.

<sup>16</sup> Zob. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.*, [http://www.krbrd.gov.pl/files/file\\_add/download/449\\_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2017-r..pdf](http://www.krbrd.gov.pl/files/file_add/download/449_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2017-r..pdf), 01.03.2019.

<sup>17</sup>Zob. *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020*, <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Programy/KRBRD-Program-P1a-20140422-S4-K1-PL.pdf>, 01.03.2019.

liczby wypadków, obniżenie o połowę liczby zabitych na drogach, ograniczenie o 40 procent ilości ciężko rannych, walka z nadmierną prędkością oraz poprawa bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i motocyklistów.

Nie podejmując się polemiki z tezą raportu Najwyższej Izby Kontroli, która swą ocenę działalności wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego oparła na bezpośrednim odniesieniu szkolenia i egzaminowania do nieprzynoszących chluby statystyk bezpieczeństwa na polskich drogach, można zaryzykować tezę, że w będącym przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu aspekcie, tj. uwarunkowań formalno-prawnych funkcjonowania wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, a co za tym idzie możliwości skutecznej i efektywnej realizacji zadań publicznych, które zostały im powierzone, ostatnie dwie dekady można ocenić pozytywnie. Zadania państwa związane z egzaminowaniem kierowców zostały powierzone podmiotom, które po przeszło dwudziestu latach funkcjonowania, posiadają obecnie profesjonalne i doświadczone kadry, infrastrukturę i zaplecze finansowe, gwarantujące należytą ich realizację. Należy mieć przy tym na względzie niestabilne prawo i często zmieniające się przepisy, których niedoskonałość była wielokrotnie korygowana kolejnymi nowelizacjami ustaw tworzących prawo o ruchu drogowym w Polsce, a także orzecznictwem sądów administracyjnych. Warto poczynić uwagę, że obowiązkiem ustawodawcy jest stwarzanie warunków umożliwiających skuteczne wypełnianie zadań ustawowych, a także korygowanie przyjętych rozwiązań legislacyjnych pod wpływem doświadczeń z praktyki ich stosowania, co nie zawsze dokonywało się w sposób zapewniający komfort funkcjonowania ośrodków, a przede wszystkim sprawiało wiele problemów ich klientom.

Przyjęty i kształtowany przez ostatnie dwadzieścia lat model uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami co do zasady nie budzi większych zastrzeżeń. Powierzenie, w związku z przeprowadzoną reformą samorządową w Polsce, nadzoru nad systemem egzaminowania władzy samorządowej na szczeblu wojewódzkim jest nie tylko wyrazem pożądanej w krajach demokratycznych decentralizacji zadań publicznych, ale także służy tworzeniu pewnej synergii i współpracy pomiędzy sektorem administracji rządowej i samorządowej. Status prawny wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, a zwłaszcza względna samodzielność jednostek, jako samorządowych osób prawnych, pozwalają na realizację przez nie zadań publicznych w nieskrępowany sposób.

Powołując wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego ustawodawca przewidywał, poza podstawową rolę w zakresie egzaminowania kandydatów na kierowców i kierowców,

przekształcenie ich z czasem w regionalne centra edukacji komunikacyjnej<sup>18</sup>. Po przeszło dwudziestu latach funkcjonowania, mając na względzie zakres zadań realizowanych obecnie przez ośrodki, w tym istotną rolę, jaką wypełniają podejmując liczne inicjatywy na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także zaplecze finansowe i organizacyjne, można zaryzykować tezę, że posiadają one wszelkie warunki, aby taką rolę spełniać.

## Bibliografia

### Literatura

Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.

Gross A., *Rola Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego w realizacji zadań samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Czarnecki K., Lutrzykowski A., Musiałkiewicz R. (red.), Włocławek 2017.

Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.

*Spoleczna misja wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego 1998-2007*, Krajowe Stowarzyszenie Dyrektorów WORD, Warszawa 2008

Soboń S., *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecnictwem NSA, SN i TK*, Warszawa 2014.

Walentowska J., Bytner J., Sowiński J., *Homo Viator. Historia podróżowania, motoryzacji, znaków drogowych i uprawnień komunikacyjnych*, Bydgoszcz 2018.

### Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).

---

<sup>18</sup> Zob. Krajowe Stowarzyszenie Dyrektorów WORD, *Spoleczna misja wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego 1998-2007*, Warszawa 2008, s. 6.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

### **Źródła internetowe**

*Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami* [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9633,vp,11884.pdf>, dostęp: 01.03.2019.

*Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020* [online], <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Programy/KRBRD-Program-P1a-20140422-S4-K1-PL.pdf>, dostęp: 01.03.2019.

*Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.* [online], [http://www.krbrd.gov.pl/files/file\\_add/download/449\\_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2017-r..pdf](http://www.krbrd.gov.pl/files/file_add/download/449_stan-bezpieczenstwa-ruchu-drogowego-oraz-dzialania-realizowane-w-tym-zakresie-w-2017-r..pdf), dostęp: 01.03.2019.