

PETYCJA

w sprawie likwidacji komisji egzaminacyjnej z art. 99 Ustawy Prawo Lotnicze oraz reformy systemu egzaminowania i certyfikacji personelu lotniczego w Polsce

Adresat: Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

Podstawa prawna: art. 63 Konstytucji RP oraz ustawa o petycjach

Działając w trybie ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 roku (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), przedkładam petycję w celu podjęcia kroków w interesie publicznym i usprawnienia systemu prawnego.

Żądania petycji

1. Skreślenie art. 99 ust. 1–6 Prawa lotniczego i zastąpienie go przepisem delegującym ministrowi właściwemu ds. transportu określenie trybu i sposobu przeprowadzania egzaminów zgodnie z prawem Unii Europejskiej.
2. Likwidacja komisji egzaminacyjnej jako organu kolegialnego działającego w systemie egzaminów na licencje lotnicze — zarówno unijnych, jak i krajowych. W świetle faktu, że egzaminy teoretyczne realizuje system CBT, a egzaminy praktyczne i językowe przeprowadzają indywidualni egzaminatorzy, utrzymywanie kolegialnej komisji egzaminacyjnej jest pozbawione sensu funkcjonalnego
3. Wdrożenie systemu transparentnej indywidualnej certyfikacji egzaminatorów z jasnymi kryteriami wydawania certyfikatu/uprawnienia, nadzoru i kontroli, obejmującego egzaminatorów unijnych i krajowych.
4. Wprowadzenie mechanizmów odwoławczych od decyzji administracyjnych o wydaniu, zawieszeniu lub cofnięciu certyfikatu egzaminatora, niezależnie od jego przynależności do systemu unijnego czy krajowego.
5. Uregulowanie statusu egzaminatorów krajowych — osób posiadających kwalifikacje instruktorskie i uprawnienia do przeprowadzania egzaminów krajowych działających w różnych podmiotach szkolących (nie tylko ATO/DTO).
6. Przekazanie funkcji szkoleniowo-egzaminacyjnych certyfikowanym ośrodkom szkoleniowym z odpowiednią infrastrukturą — niezależnie od ich charakteru unijnego lub krajowego.
7. Ujednolicenie egzaminów teoretycznych w formie testów komputerowych (CBT) w całym systemie egzaminacyjnym, włączając egzaminy krajowe, w celu zmniejszenia kosztów i zwiększenia obiektywności oraz dostępności.
8. Zapewnienie automatycznego nadawania uprawnień do przeprowadzania egzaminów praktycznych w systemie krajowym instruktorom posiadającym określony staż, zgodnie z uproszczonymi wymaganiami w stosunku do systemu unijnego, zgodnie z Rozporządzeniem Bazowym UE.
9. Zniesienie pośredniczenia Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) w wypłatach wynagrodzeń egzaminatorów — zarówno europejskich, jak i krajowych wolnych zawodów.

10. Wyraźne obalenie fałszywych twierdzeń Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), jakoby istniały podobne kolegialne komisje egzaminacyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Model ten jest reliktem państw bloku sowieckiego, stosowanym wyłącznie do niektórych licencji krajowych poza regulacją UE.
11. Zaprzestanie praktyki ULC łączenia wniosku o certyfikat egzaminatora z jednoczesnym wnioskiem o powołanie do komisji.
12. Zniesienie nadmiernych ograniczeń kompetencji Prezesa ULC i potwierdzenie jego jednoosobowej odpowiedzialności za nadzór i certyfikację egzaminatorów zgodnie z prawem UE.
13. Eliminacja systemu uznaniowego doboru egzaminatorów, który sprzyja klientelizmowi i obniża poziom bezpieczeństwa.
14. Podniesienie wymagań dotyczących doświadczenia osób odpowiedzialnych za merytoryczny nadzór nad egzaminatorami działającymi, tak aby były to osoby posiadające praktyczną wiedzę i doświadczenie w lotnictwie cywilnym.
15. Minimalizacja ryzyka roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa związanych z organizacją egzaminów państwowych oraz statusem egzaminatora jako funkcjonariusza publicznego.
16. Zaprzestanie ograniczania liczby egzaminatorów, ponieważ jest to pogwałceniem przepisów Unii Europejskiej, oraz zapewnienie pełnej dostępności egzaminatorów skutkującej bezpieczeństwem lotnictwa i zachowaniem umiejętności pilotów; przestrzeganie przez ULC zasad Kodeksu postępowania administracyjnego o niezwłocznym rozpatrywaniu kompletnych wniosków licencyjnych, zamiast narzucania miesięcznego terminu rozpatrzenia.

Uzasadnienie

1. Obecny art. 99 Prawa lotniczego, dotyczący państwowych egzaminów i komisji egzaminacyjnej, jest przestarzały i sprzeczny z prawem UE w części dotyczącej kwalifikacji personelu lotniczego (Part-FCL, Rozporządzenie Bazowe). Zastąpienie go przepisem delegującym ministrowi określenie trybu i sposobu egzaminowania pozwoli dostosować krajowe regulacje do unijnych wymagań.
2. Skoro egzaminy teoretyczne przeprowadza system komputerowy (CBT), natomiast egzaminy praktyczne i językowe realizują poszczególni egzaminatorzy, utrzymywanie sztucznej komisji egzaminacyjnej nie ma żadnego, nawet minimalnego uzasadnienia (zero sensu). Komisja nie pełni funkcji operacyjnych w procesie egzaminowania, nie wpływa na obiektywizm CBT, dubluje nadzór i generuje wyłącznie koszty oraz opóźnienia. Komisje egzaminacyjne funkcjonujące jako organy kolegialne są źródłem patologii takich jak klientelizm i nieefektywność. Modele kolegialne nie funkcjonują w państwach członkowskich EASA, a ich utrzymywanie obniża poziom bezpieczeństwa i kompetencji egzaminatorów. W większości państw członkowskich Unii Europejskiej nie wydziela się nawet odrębnych struktur dedykowanych wyłącznie egzaminowaniu personelu lotniczego, gdyż nie wnoszą one nic poza opóźnieniami w przetwarzaniu wniosków licencyjnych. Nadzór nad egzaminatorami prowadzony jest łącznie z nadzorem nad ośrodkami szkolenia, co jest rozwiązaniem tańszym i bardziej efektywnym. Ponadto brak jest racjonalnych podstaw do dublowania kompetencji w

różnych inspektoratach, gdyż zadania te mieszczą się w tym samym obszarze nadzoru lotniczego.

3. Certyfikacja egzaminatorów powinna odbywać się na zasadzie indywidualnych, transparentnych wymagań, z jasnymi kryteriami uzyskania uprawnień, nadzoru i kontroli. Obejmuje to egzaminatorów unijnych i krajowych, zapewniając jednolitą jakość certyfikacji.
4. Wprowadzenie mechanizmów odwoławczych jest niezbędne, aby zapewnić zainteresowanym prawo do sprawiedliwej procedury administracyjnej dotyczącej wydawania, zawieszania czy cofania certyfikatów.
5. Status egzaminatorów krajowych wymaga uregulowania, gdyż osoby te, posiadając kwalifikacje instruktorskie, działają w rozmaitych podmiotach szkolących (nie tylko ATO/DTO). Jasne przepisy są konieczne, aby zapewnić jednolite wymagania i bezpieczeństwo.
6. Przekazanie funkcji szkoleniowo-egzaminacyjnych certyfikowanym ośrodkom z odpowiednią infrastrukturą, niezależnie od ich charakteru unijnego lub krajowego, poprawia jakość szkoleń i dostępność egzaminów.
7. Testy komputerowe (CBT) stanowią standard unijny, zapewniający większą obiektywność, dostępność oraz efektywność kosztową egzaminów teoretycznych. Objęcie nimi całego systemu egzaminacyjnego w Polsce — także egzaminów krajowych — pozwoli wyeliminować obecne nierówności i podnieść jakość oraz wiarygodność egzaminowania.
8. Instruktorzy z odpowiednim stażem powinni automatycznie uzyskiwać uprawnienia do przeprowadzania egzaminów praktycznych w systemie krajowym. Ten uproszczony model, dopuszczony przez Rozporządzenie Bazowe UE, pozwala na efektywniejsze i szybsze przeprowadzanie egzaminów, zachowując jednocześnie wysoki poziom bezpieczeństwa.
9. Zniesienie pośredniczenia Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) w wypłatach wynagrodzeń egzaminatorów umożliwia uproszczenie procesu finansowania oraz zwiększa niezależność egzaminatorów. Redystrybucja środków przez ULC generuje niepotrzebne koszty i obciążenia administracyjne. Ponadto, skoro egzaminatorzy nie reprezentują już Urzędu, pośrednictwo ULC w wypłatach jest reliktywne i nieuzasadnione. Wbrew art. 99 ust. 5 Prawa Lotniczego, ULC już dopuszcza, aby wynagrodzenia egzaminatorów zagranicznych były wypłacane bezpośrednio, co dowodzi, że brak podstaw dla odmiennego traktowania egzaminatorów krajowych.
10. Urząd Lotnictwa Cywilnego rozpowszechnia nieprawdziwe informacje o istnieniu analogicznych kolejalnych komisji w państwach UE. W rzeczywistości taki model jest pozostałością z krajów byłego bloku sowieckiego i dotyczy wyłącznie części licencji krajowych wyłączonych z regulacji UE.
11. Praktyka łączenia wniosków o certyfikat egzaminatora z jednoczesnym wnioskiem o powołanie do komisji jest prawnie i organizacyjnie nieuzasadniona i powinna zostać zakończona. Orzecznictwo sądowe jednoznacznie potwierdza, że certyfikat egzaminatora oraz członkostwo w komisji to byty odrębne, uzyskiwane i utrzymywane niezależnie od siebie, co wyklucza ich automatyczne powiązanie.
12. Choć Prezes ULC mógłby nie chcieć powoływać komisji egzaminacyjnej, obecnie ustawa mu to narzuca, co ogranicza jego swobodę i skuteczny nadzór. Zniesienie ustawowego obowiązku powoływania komisji da Prezesowi elastyczność w organizacji

procesu certyfikacji, zgodną z modelem unijnym, zwiększając efektywność i odpowiedzialność.

13. System „powoływania” egzaminatorów na zasadzie pełnej uznaniowości sprzyja patologiom, klientelizmowi i zagraża bezpieczeństwu. Urząd Lotnictwa Cywilnego powołuje się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, które potwierdza, że Prezes ULC może powoływać egzaminatorów według własnego uznania. Ta praktyka stanowi istotę problemu, ponieważ pozostawia urzędnikom pełną dowolność w podejmowaniu decyzji o przyszłości zawodowej oraz wynagrodzeniach wielu osób, co sprzyja nadużyciom i obniża poziom zaufania do systemu. W efekcie komisja egzaminacyjna pełni rolę fikcyjną i niepotrzebną, gdyż rzeczywiste zadania związane z egzaminowaniem realizuje indywidualny egzaminator lub test komputerowy. Komisja ta jedynie generuje biurokratyczne obciążenia i opóźnienia, a jej istnienie służy zabezpieczeniu monopolu Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz nadaniu urzędnikom niekontrolowanych kompetencji, co blokuje racjonalne usprawnienia systemu certyfikacji i jest korupcjogenne.
14. Obecnie nadzór nad egzaminatorami sprawują osoby bez należytego doświadczenia praktycznego w lotnictwie cywilnym, co znacząco zagraża rzetelności i bezpieczeństwu procesu egzaminowania. Co gorsza, osoby te „powołują egzaminatorów”, co jest działaniem niedopuszczalnym i niezgodnym z wymogami unijnymi. Podniesienie wymagań w zakresie doświadczenia i kwalifikacji osób sprawujących nadzór merytoryczny jest niezbędne do zapewnienia profesjonalizmu i pewności funkcjonowania systemu certyfikacji oraz bezpieczeństwa lotniczego.
15. Organizacja państwowych egzaminów oraz status egzaminatora jako funkcjonariusza publicznego wiąże się z ryzykiem roszczeń odszkodowawczych wobec państwa, co wymaga reformy systemu. Należy zwrócić uwagę, że kandydat na egzamin opłaca ULC za egzamin, co podnosi odpowiedzialność administracyjną urzędu i obciąża Skarb Państwa w przypadku błędów egzaminacyjnych lub nieprawidłowości systemowych.
16. Ograniczanie liczby egzaminatorów nie tylko narusza przepisy UE, ale powoduje brak dostępności egzaminatorów, który w połączeniu z długim czasem oczekiwania na wydanie licencji znacząco wydłuża cały proces uzyskania uprawnień. To nakładanie się opóźnień stwarza realne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotnictwa, gdyż pilotom grozi utrata nawyków i obniżenie kwalifikacji. Ponadto ULC narzuca miesięczny termin rozpatrywania wniosków, pomijając zasadę „niezwłoczności” określoną w Kodeksie postępowania administracyjnego, co dodatkowo zaostrza problem.

Proszę o odpowiedź na moją skrzynkę e-PUAP.

Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawy o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnianie, powielanie i utrwalanie danych osobowych: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia.