

, 1 sierpnia 2026 r

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

PETYCJA

w sprawie usunięcia ocen biegłości językowej kontrolerów ruchu lotniczego z krajowego systemu egzaminów państwowych oraz stworzenia warunków działania niezależnych podmiotów oceniających

Na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach wnoszę, w interesie publicznym, o podjęcie działań legislacyjnych i nadzorczych zmierzających do zapewnienia zgodności polskiego modelu oceny biegłości językowej kontrolerów ruchu lotniczego z rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/340.

Obecnie Urząd Lotnictwa Cywilnego prowadzi własny, odpłatny Krajowy System Egzaminów Językowych, a jednocześnie nie stworzył przejrzystej procedury umożliwiającej podmiotom zewnętrznym przedstawienie metody oceny do zatwierdzenia, wykazanie spełniania wymagań dotyczących podmiotów dokonujących ocen oraz rozpoczęcie działalności pod nadzorem Prezesa ULC.

W rezultacie organ, który powinien zatwierdzać metody, ustanawiać wymagania i nadzorować podmioty dokonujące ocen, sam prowadzi egzaminy, dobiera osoby przeprowadzające oceny oraz wykorzystuje wyniki własnego systemu w sprawach licencyjnych. Jednocześnie nie stworzył realnej drogi wejścia na rynek dla podmiotów, nad którymi powinien sprawować nadzór.

I. Żądania petycji

Wnoszę o:

1. dokonanie przez Ministra Infrastruktury, w ramach nadzoru nad Prezesem ULC, oceny zgodności obecnego modelu ocen biegłości językowej kontrolerów ruchu

lotniczego z:

- a) art. 7, art. 87, art. 92 i art. 93 Konstytucji RP;
 - b) art. 21 ust. 2 i ust. 2a oraz art. 99 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze;
 - c) ATCO.B.040 oraz ATCO.AR.A.010 rozporządzenia Komisji (UE) 2015/340;
2. podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do zmiany rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie egzaminów państwowych na licencje, świadectwa kwalifikacji oraz uprawnienia do nich wpisywane, przez jednoznaczne wyłączenie ocen biegłości językowej kontrolerów ruchu lotniczego z krajowego modelu egzaminu państwowego prowadzonego przed komisją egzaminacyjną;
 3. podjęcie dostępnych prawnie działań nadzorczych prowadzących do uchylenia albo zmiany Decyzji nr 1 Prezesa ULC z dnia 24 stycznia 2018 r. w zakresie, w jakim:
 - a) ustanawia ona KSEJ jako państwowy system egzaminowania kontrolerów ruchu lotniczego;
 - b) przypisuje ULC rolę podmiotu przeprowadzającego oceny biegłości językowej;
 - c) wywołuje skutki wobec kontrolerów, kandydatów i podmiotów zewnętrznych;
 - d) zastępuje model podmiotów oceniających nadzorowanych przez właściwy organ systemem egzaminów prowadzonych przez sam organ;
 4. doprowadzenie do ustanowienia i opublikowania przez Prezesa ULC przejrzystej i niedyskryminacyjnej procedury umożliwiającej prowadzenie ocen biegłości językowej przez niezależne podmioty, w tym przez organizacje szkolące kontrolerów ruchu lotniczego, pod warunkiem zapewnienia jasnego i udokumentowanego rozdzielenia działalności szkoleniowej od działalności oceniającej, zgodnie z AMC4 ATCO.B.040;
 5. zapewnienie organizacjom szkolącym kontrolerów możliwości:
 - a) przedstawienia metody oceny do zatwierdzenia;
 - b) utworzenia funkcjonalnie wyodrębnionej struktury dokonującej ocen;
 - c) wykazania kwalifikacji asesorów oraz mechanizmów zapewniających ich bezstronność;
 - d) prowadzenia ocen kandydatów i kontrolerów pod nadzorem Prezesa ULC;
 - e) wydawania dokumentów potwierdzających wyniki ocen uznawanych w postępowaniach licencyjnych;
 6. wskazanie, czy Minister lub Prezes ULC kwestionuje możliwość zapewnienia rozdzielenia funkcji szkoleniowej i oceniającej przewidzianego w AMC4 ATCO.B.040, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – przedstawienie podstaw prawnych i argumentów dotyczących bezpieczeństwa oraz wskazanie, czy podjęto działania zmierzające do zmiany odpowiednich regulacji lub akceptowalnych sposobów spełnienia wymagań na poziomie EASA;
 7. podjęcie działań prowadzących do ograniczenia dodatkowych kosztów ponoszonych przez kontrolerów i kandydatów przez odejście od obowiązkowego korzystania z odpłatnego systemu prowadzonego przez ULC oraz umożliwienie przeprowadzania ocen przez nadzorowane podmioty zewnętrzne;
 8. przygotowanie i opublikowanie przez Prezesa ULC:
 - a) wzoru wniosku o zatwierdzenie metody oceny;
 - b) wzoru wniosku albo zgłoszenia służącego wykazaniu spełniania wymagań przez podmiot oceniający;
 - c) wykazu wymaganych dokumentów;
 - d) kryteriów zatwierdzania metody i oceny organizacji podmiotu;
 - e) zasad prowadzenia kontroli i późniejszego nadzoru;

- f) terminów zajmowania stanowiska przez organ;
- g) sposobu usuwania braków i stwierdzonych niezgodności;
- h) formy stanowiska organu oraz środków umożliwiających jego kontrolę prawną;
- 9. zapewnienie uznawania metod oceny zatwierdzonych przez dowolny właściwy organ państwa członkowskiego, zgodnie z ATCO.B.040 lit. a, bez wymagania ponownego zatwierdzenia tej samej metody przez Prezesa ULC;
- 10. zapewnienie polskim podmiotom możliwości przedstawiania metod do zatwierdzenia, wykazywania spełniania wymagań oraz podlegania nadzorowi właściwego organu w Polsce, bez konieczności korzystania z procedur innych państw członkowskich;
- 11. doprowadzenie, po stworzeniu rzeczywistych warunków działania podmiotów zewnętrznych i zastosowaniu odpowiedniego okresu przejściowego, do zaprzestania przez ULC prowadzenia własnych odpłatnych ocen biegłości językowej kontrolerów ruchu lotniczego;
- 12. przeprowadzenie szerszego przeglądu krajowych przepisów, decyzji i procedur dotyczących kwalifikacji personelu lotniczego pod kątem ich zgodności z bezpośrednio stosowanym prawem Unii Europejskiej;
- 13. przedstawienie sposobu załatwienia każdego z powyższych żądań odrębnie, ze wskazaniem:

- a) czy zostało ono uwzględnione, częściowo uwzględnione czy nieuwzględnione;
- b) zakresu ewentualnego częściowego uwzględnienia;
- c) konkretnych podstaw prawnych nieuwzględnienia żądania;
- d) działań legislacyjnych, nadzorczych lub organizacyjnych, które mają zostać podjęte;
- e) przewidywanych terminów ich realizacji.

II. Stan faktyczny

ULC prowadzi Krajowy System Egzaminów Językowych dla pilotów i kontrolerów ruchu lotniczego. W odniesieniu do kontrolerów system działa na podstawie Decyzji nr 1 Prezesa ULC z dnia 24 stycznia 2018 r.

Urząd określa zasady przystępowania do egzaminu, publikuje formularze, wyznacza terminy i miejsca sesji, prowadzi wykaz egzaminatorów, pobiera opłatę oraz wykorzystuje wynik egzaminu przy wykonywaniu czynności dotyczących uprawnienia językowego.

Procedura KSEJ określa kwalifikacje egzaminatorów, zadania administratorów, sposób prowadzenia i dokumentowania egzaminu oraz rozpoznawania odwołań. System stanowi więc nie tylko metodę oceny, lecz kompletną konstrukcję państwowego egzaminowania zarządzaną przez ULC.

Jednocześnie Prezes ULC w odpowiedzi udzielonej mi w trybie dostępu do informacji publicznej potwierdził, że Urząd nie posiada procedury ani wzoru wniosku pozwalającego

zewnątrznemu podmiotowi rozpocząć proces zatwierdzenia metody oraz wykazać spełnianie wymagań dotyczących podmiotu dokonującego ocen biegłości językowej kontrolerów.

ULC stworzył zatem pełną ścieżkę dla osoby chcącej skorzystać z egzaminu organizowanego przez Urząd, nie stworzył natomiast odpowiadającej jej ścieżki dla podmiotu, który chciałby prowadzić oceny pod nadzorem ULC.

Nie chodzi wyłącznie o brak pomocniczego formularza. Brakuje publicznie określonych:

1. zasad wszczęcia procedury;
2. wymaganych dokumentów;
3. kryteriów zatwierdzania metody;
4. sposobu wykazywania zgodności przez podmiot;
5. zasad kontroli i późniejszego nadzoru;
6. terminów zajęcia stanowiska przez organ;
7. formy tego stanowiska i zasad jego kontroli.

III. Model wynikający z prawa Unii Europejskiej

ATCO.B.040 lit. a stanowi, że wykazanie biegłości językowej odbywa się przy zastosowaniu metody oceny zatwierdzonej przez dowolny właściwy organ. Metoda obejmuje proces dokonywania oceny, kwalifikacje asesorów oraz procedurę odwoławczą.

ATCO.B.040 lit. b stanowi natomiast, że podmioty dokonujące ocen spełniają wymagania ustanowione przez właściwe organy zgodnie z ATCO.AR.A.010.

ATCO.AR.A.010 powierza właściwemu organowi zatwierdzanie metody oceny oraz ustanawianie wymagań mających zastosowanie do podmiotów dokonujących ocen. Przepisy rozróżniają zatem:

1. właściwy organ zatwierdzający metodę, ustanawiający wymagania i sprawujący nadzór;
2. podmiot dokonujący oceny;
3. osobę podlegającą ocenie.

W katalogu zadań właściwego organu nie wymieniono organizowania przez ten organ państwowego egzaminu językowego dla kontrolerów.

Braku takiej kompetencji nie można uznać za przypadkowe przemilczenie ani lukę, którą Prezes ULC może uzupełnić własną decyzją. Przepisy prawa UE precyzyjnie określają prawa i obowiązki właściwego organu, a kompetencji organu administracji nie można domniemywać.

IV. Różnica pomiędzy regulacją dotyczącą pilotów i kontrolerów

Regulacja dotycząca pilotów została skonstruowana inaczej.

W przepisach odnoszących się do pilotów wyraźnie dopuszczono udział osób certyfikowanych przez właściwy organ oraz zatwierdzonych podmiotów testujących. Akceptowalne sposoby spełnienia wymagań przewidują także możliwość wykorzystania własnych zasobów właściwego organu przy opracowywaniu albo przeprowadzaniu oceny.

W przepisach dotyczących kontrolerów nie zamieszczono odpowiednika postanowienia pozwalającego właściwemu organowi wykorzystywać własne zasoby do przeprowadzania ocen.

ATCO.B.040 oraz ATCO.AR.A.010 powierzają organowi zatwierdzanie metod, ustanawianie wymagań i wykonywanie funkcji nadzorczych, natomiast ocenę wiążą z działalnością odrębnych podmiotów oceniających.

Różnica ta ma znaczenie normatywne. Skoro prawodawca unijny wyraźnie opisał możliwość bezpośredniego udziału właściwego organu w regulacji dotyczącej pilotów, nie można automatycznie przenosić jej do odmiennego reżimu dotyczącego kontrolerów.

V. Ocena biegłości kontrolera nie jest krajowym egzaminem państwowym

Ocena biegłości językowej kontrolera jest czynnością uregulowaną bezpośrednio przez prawo Unii Europejskiej. Prawo UE określa jej zasadnicze elementy, pozycję podmiotów oceniających oraz zadania właściwego organu.

Państwo członkowskie może określić właściwość krajowego organu, sposób składania dokumentów i techniczną organizację nadzoru. Nie może jednak zmienić charakteru czynności uregulowanej w rozporządzeniu UE.

Tymczasem krajowe rozporządzenie w sprawie egzaminów państwowych kwalifikuje egzamin językowy jako egzamin praktyczny, włącza go do systemu egzaminów państwowych oraz powierza jego przeprowadzanie egzaminatorom działającym w ramach komisji egzaminacyjnej Prezesa ULC.

Art. 99 ust. 1 Prawa lotniczego przewiduje egzamin państwowy tylko wtedy, gdy przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące kwalifikacji personelu lotniczego nie stanowią inaczej.

W przypadku kontrolerów prawo UE ustanawia odmienny model: metodę zatwierdzoną przez właściwy organ, wymagania dotyczące podmiotów dokonujących ocen oraz funkcje zatwierdzające i nadzorcze właściwego organu.

Problem nie polega więc wyłącznie na niewłaściwym zorganizowaniu egzaminu państwowego. W odniesieniu do kontrolerów krajowy egzamin państwowy w ogóle nie powinien zastępować oceny przewidzianej przez prawo Unii Europejskiej.

Krajowe rozporządzenie nie ogranicza się przy tym do uregulowania technicznego sposobu wykonania prawa Unii Europejskiej, lecz dokonuje niedopuszczalnej podmiany pojęć prawnych użytych przez prawodawcę unijnego.

Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/340 posługuje się pojęciami „oceny biegłości językowej”, „metody oceny”, „oceniających” oraz „podmiotów dokonujących ocen”. Krajowe rozporządzenie zastępuje natomiast tę konstrukcję pojęciami „egzaminu językowego”, „egzaminatora językowego”, „egzaminu praktycznego”, „komisji egzaminacyjnej” oraz „krajowego administratora egzaminów językowych”. Co więcej, § 2 rozporządzenia krajowego wprost definiuje egzamin językowy jako egzamin praktyczny, a egzaminatora językowego jako egzaminatora praktycznego działającego w ramach komisji egzaminacyjnej Prezesa ULC.

Nie jest to wyłącznie różnica językowa ani neutralne użycie krajowej terminologii. Wraz ze zmianą nazwy zmieniono charakter prawny czynności, krąg podmiotów uprawnionych do jej wykonywania, pozycję właściwego organu oraz zasady organizacji i nadzoru. Unijna ocena dokonywana przy wykorzystaniu zatwierdzonej metody przez podmiot spełniający wymagania właściwego organu została przekształcona w państwowy egzamin praktyczny przeprowadzany przez członka komisji egzaminacyjnej tego organu. Tymczasem ATCO.B.040 konsekwentnie posługuje się konstrukcją oceny, metody oceny, oceniających i Language Assessment Bodies.

Pojęciom prawa Unii Europejskiej, które nie odsyłają do prawa krajowego, należy zapewnić autonomiczne i jednolite znaczenie w całej Unii. Państwo członkowskie nie może w krajowym akcie wykonawczym nadać im innego znaczenia tylko po to, aby włączyć unijną instytucję do istniejącego krajowego systemu egzaminów państwowych. (Trybunał Sprawiedliwości UE)

Takie działanie jest sprzeczne z hierarchią źródeł prawa oraz zasadą pierwszeństwa prawa Unii. Rozporządzenie ministra nie może redefiniować instytucji ustanowionej w bezpośrednio stosowanym rozporządzeniu unijnym ani zmieniać podziału zadań określonego przez prawodawcę UE. W razie sprzeczności prawo krajowe nie może ograniczać skuteczności ani jednolitego stosowania prawa Unii.

Podmiana pojęcia „ocena” pojęciem „egzamin państwowy” powoduje ponadto chaos prawny. Ta sama czynność jest bowiem przedstawiana w prawie Unii jako ocena dokonywana przez podmiot oceniający, a w prawie krajowym jako egzamin państwowy przeprowadzany przez komisję Prezesa ULC. Prowadzi to do niejasności dotyczących właściwego podmiotu, statusu oceniających, zasad zatwierdzania metody, nadzoru, trybu odwoławczego, pobierania opłat oraz uznawania wyników.

Usunięcie tej niespójności wymaga nie tylko zmiany praktyki ULC, lecz również przywrócenia w przepisach krajowych pojęć i konstrukcji odpowiadających rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/340. Ocena biegłości językowej kontrolera powinna być określana i

organizowana jako ocena prowadzona przez nadzorowany podmiot przy wykorzystaniu zatwierdzonej metody, a nie jako egzamin państwowy przed komisją Prezesa ULC.

VI. Brak kompetencji Prezesa ULC

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Kompetencji organu administracji nie można domniemywać ani wyprowadzać z samego braku przepisu zakazującego określonego działania.

Art. 21 ust. 2 Prawa lotniczego określa ogólne obszary działalności Prezesa ULC, w tym sprawdzanie kwalifikacji personelu lotniczego. Nie jest jednak blankietowym upoważnieniem do tworzenia przez Prezesa dowolnych systemów egzaminacyjnych.

Art. 21 ust. 2a wskazuje Prezesa ULC jako krajowego wykonawcę konkretnych uprawnień właściwego organu określonych w prawie Unii. Nie pozwala mu rozszerzać zakresu tych uprawnień ani tworzyć nowych kompetencji.

Najpierw należy ustalić, jakie zadanie prawo UE powierzyło właściwemu organowi. Dopiero następnie można wskazać krajowy organ wykonujący to zadanie. Nie można odwracać tej kolejności i twierdzić, że sam status właściwego organu pozwala Prezesowi ULC wykonywać wszystkie czynności związane z danym obszarem.

Prezes ULC nie jest również organem uprawnionym do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Decyzja nr 1 może regulować wewnętrzną organizację pracy Urzędu, lecz nie może samodzielnie:

1. ustanawiać państwowego systemu egzaminowania kontrolerów;
2. przyznawać ULC kompetencji do prowadzenia ocen;
3. określać obowiązków kontrolerów i kandydatów;
4. ograniczać możliwości działania innych podmiotów;
5. zastępować modelu przyjętego w rozporządzeniu UE.

VII. Możliwość prowadzenia ocen przez organizacje szkolące kontrolerów

Obecny model pozbawia organizacje szkolące kontrolerów ruchu lotniczego możliwości prowadzenia ocen biegłości językowej, mimo że rozwiązanie takie zostało wyraźnie przewidziane w AMC4 ATCO.B.040.

Podmiot dokonujący ocen może być jednocześnie organizacją szkolącą kontrolerów, jeżeli zapewniono jasne i udokumentowane rozdzielenie działalności szkoleniowej od działalności oceniającej.

Prawo Unii Europejskiej nie zakłada zatem, że każda ocena musi być organizowana przez państwowy organ egzaminacyjny ani że osoba szkolona musi po zakończeniu szkolenia przystępować do odrębnego, odpłatnego egzaminu prowadzonego przez ULC.

Organizacja szkoląca może utworzyć funkcjonalnie wyodrębnioną część odpowiedzialną za oceny, zapewnić odpowiednio wykwalifikowanych asesorów, bezstronność procesu, standaryzację ocen, właściwą dokumentację i procedurę odwoławczą. Rolą Prezesa ULC powinno być zatwierdzenie metody, zweryfikowanie spełniania wymagań oraz późniejsze sprawowanie nadzoru.

Jeżeli Prezes ULC uważa, że przewidziane w AMC4 ATCO.B.040 rozdzielenie działalności szkoleniowej i oceniającej nie zapewnia wystarczającej bezstronności, powinien przedstawić konkretne argumenty prawne i dotyczące bezpieczeństwa.

Nie może natomiast pomijać rozwiązania przyjętego przez EASA i zastępować go faktyczną wyłączością własnego systemu KSEJ.

Akceptowalne sposoby spełnienia wymagań wskazują rozwiązania uznawane za zapewniające zgodność z przepisami. Jeżeli polski właściwy organ uznaje, że model przewidziany w AMC nie może prawidłowo funkcjonować, powinien zastosować przewidziane prawem mechanizmy dotyczące alternatywnych sposobów spełnienia wymagań albo wystąpić do EASA o zmianę odpowiednich AMC. Nie może natomiast blokować stosowania rozwiązania europejskiego przez brak krajowej procedury.

Oceny w systemie KSEJ wykonują także czynni kontrolerzy ruchu lotniczego, którzy podejmują te czynności dodatkowo w systemie organizowanym przez ULC. Inni kontrolerzy oraz kandydaci ponoszą natomiast opłatę za ocenę przeprowadzaną w tym systemie.

Te same odpowiednio wykwalifikowane osoby mogłyby wykonywać oceny w podmiotach funkcjonujących przy organizacjach szkolących kontrolerów, przy zachowaniu wymaganego rozdzielenia funkcji i pod nadzorem Prezesa ULC.

Nie ma podstaw, aby dopuszczać ich udział w systemie organizowanym przez ULC, a równocześnie uznawać ich udział w prawidłowo wyodrębnionej strukturze organizacji szkolącej za niedopuszczalny.

Obecny model powoduje, że kontrolerzy i kandydaci finansują odrębny system egzaminacyjny ULC, w którym oceny wykonują osoby wybrane i upoważnione przez Prezesa ULC. Jednocześnie organizacje szkolące nie otrzymały procedury pozwalającej im utworzyć własny, funkcjonalnie wyodrębniony podmiot oceniający i zatrudnić tych samych albo innych odpowiednio wykwalifikowanych asesorów.

Problemem nie są kwalifikacje konkretnych osób. Problemem jest system, w którym Prezes ULC zachowuje kontrolę nad doborem osób i organizacją odpłatnych ocen, a jednocześnie nie umożliwia działania podmiotom zewnętrznym, które mogłyby wykonywać te same czynności pod jego nadzorem.

Bezstronność nie wymaga przejęcia ocen przez ULC. Wymaga rozdzielenia funkcji, właściwych kwalifikacji asesorów, mechanizmów zapobiegania konfliktom interesów,

standaryzacji, dokumentowania procesu oraz skutecznego nadzoru. Są to zadania właściwego organu.

VIII. Niewykonanie obowiązków właściwego organu i zamknięcie rynku

Prezes ULC powinien stworzyć rzeczywiste warunki działania podmiotów dokonujących ocen: określić wymagania, umożliwić przedstawianie metod do zatwierdzenia, oceniać spełnianie wymagań oraz prowadzić bieżący nadzór.

Potwierdzony przez ULC brak procedury i wzoru wniosku oznacza, że funkcja ta nie została wykonana w sposób zapewniający praktyczną skuteczność prawa UE.

W efekcie ULC:

1. prowadzi własny odpłatny system;
2. dobiera osoby przeprowadzające oceny;
3. kontroluje własne procedury;
4. wykorzystuje wyniki własnych egzaminów w sprawach licencyjnych;
5. nie stworzył drogi wejścia dla niezależnych podmiotów.

Obiektywnym skutkiem jest faktyczne zamknięcie rynku i utrzymywanie wyłączności KSEJ.

Nie jest konieczne przesądzanie motywów działania konkretnych osób. Wystarczy stwierdzenie skutków obecnego modelu: brak realnej możliwości powstania niezależnych podmiotów oceniających, uprzywilejowanie systemu ULC oraz brak odrębnego nadzoru nad Urzędem w zakresie, w którym sam prowadzi oceny.

Organ, który powinien nadzorować podmioty oceniające, nie powinien jednocześnie zastępować tego rynku własną odpłatną usługą i nadzorować samego siebie.

Brak polskiej procedury powoduje ponadto, że polskie podmioty zainteresowane prowadzeniem ocen muszą poszukiwać ścieżki regulacyjnej w innych państwach członkowskich. Stwarza to bodziec do przenoszenia za granicę relacji regulacyjnej, opłat związanych z zatwierdzaniem i nadzorem, części działalności gospodarczej oraz doświadczenia administracyjnego.

Powstaje nieracjonalna sytuacja, w której polski podmiot może podlegać właściwemu organowi innego państwa i następnie oferować usługi na polskim rynku, nie może natomiast przejść analogicznej, publicznie określonej procedury przed Prezesem ULC.

IX. Wieloletni i powtarzalny charakter problemu

Niniejsza petycja nie dotyczy jednostkowego błędu ani odosobnionej wątpliwości interpretacyjnej.

Jest to kolejna petycja wskazująca na niepełne albo nieprawidłowe wykonywanie prawa Unii Europejskiej w dziedzinie personelu lotniczego. Od kilkunastu lat utrzymywane są rozwiązania wywodzące się z wcześniejszych krajowych systemów egzaminacyjnych, pomimo wejścia w życie bezpośrednio stosowanych przepisów unijnych ustanawiających odmienne instytucje i podział funkcji.

Wcześniejsza petycja dotycząca ocen biegłości językowej pilotów również wskazywała na problem zastępowania regulacji unijnej krajowym systemem egzaminów państwowych.

Pomimo wieloletniego sygnalizowania niezgodności nie doszło do systemowego uporządkowania przepisów i praktyki. Wieloletnia praktyka administracyjna nie staje się jednak zgodna z prawem tylko dlatego, że przez długi czas nie została zmieniona.

Powtarzalność problemów i brak trwałej reakcji przemawiają za dokonaniem szerszego przeglądu przepisów wykonawczych, decyzji i procedur ULC dotyczących kwalifikacji personelu lotniczego.

X. Zastrzeżenia dotyczące sposobu rozpatrzenia petycji

Przedstawionych argumentów nie można sprowadzić do „subiektywnych opinii wnioskodawcy”.

Podstawą petycji są możliwe do zweryfikowania fakty i przepisy:

1. ULC prowadzi odpłatny KSEJ dla kontrolerów;
2. system ustanowiono decyzją Prezesa ULC;
3. krajowe przepisy włączają ocenę językową do systemu egzaminów państwowych;
4. ATCO.B.040 rozróżnia właściwy organ od podmiotów dokonujących ocen;
5. ATCO.AR.A.010 określa zadania właściwego organu;
6. przepisy dotyczące kontrolerów nie zawierają odpowiednika regulacji pozwalającej właściwemu organowi wykorzystywać własne zasoby do prowadzenia ocen pilotów;
7. AMC4 ATCO.B.040 wprost przewiduje możliwość funkcjonowania podmiotu oceniającego w ramach organizacji szkolącej, przy zapewnieniu rozdzielenia funkcji;
8. ULC potwierdził brak procedury i wzoru wniosku dla podmiotów zewnętrznych.

Spór może dotyczyć prawnej oceny tych faktów. Nie zwalnia to jednak Ministra z przedstawienia własnej analizy i wskazania konkretnych podstaw odmiennego stanowiska.

Jeżeli Minister nie podziela argumentacji petycji, wnoszę o wskazanie:

1. przepisu prawa UE przyznającego właściwemu organowi kompetencję do samodzielnego przeprowadzania ocen biegłości językowej kontrolerów;

2. podstawy prawnej przekształcenia oceny przewidzianej w ATCO.B.040 w krajowy egzamin państwowy;
3. przepisu pozwalającego krajowemu rozporządzeniu lub decyzji Prezesa ULC rozszerzać kompetencje właściwego organu;
4. praktycznej drogi, dzięki której podmiot niezależny od ULC może obecnie przedstawić metodę, wykazać spełnianie wymagań i rozpocząć działalność pod nadzorem Prezesa ULC;
5. przyczyn, dla których organizacja szkoląca kontrolerów nie może utworzyć funkcjonalnie wyodrębnionej struktury dokonującej ocen zgodnie z AMC4 ATCO.B.040;
6. podmiotu wykonującego wobec ULC funkcje nadzorcze właściwe dla nadzoru nad podmiotem dokonującym ocen.

Ogólne stwierdzenie o zgodności KSEJ z prawem, subiektywnym charakterze argumentacji albo potrzebie prowadzenia dalszych analiz nie będzie stanowiło odpowiedzi na powyższe zagadnienia.

Konieczność prowadzenia analiz lub zmiany ustawy nie usprawiedliwia bezterminowego utrzymywania obecnego stanu. Minister powinien wskazać, które działania wymagają zmiany ustawy, które mogą zostać wykonane przez zmianę rozporządzenia, a które powinny zostać podjęte w ramach nadzoru nad Prezesem ULC.

Niniejsza petycja dotyczy odrębnego reżimu prawnego kontrolerów oraz zawiera nowe fakty, w szczególności potwierdzony przez ULC brak procedury dla podmiotów zewnętrznych. Nie może więc zostać uznana za proste powtórzenie wcześniejszej petycji dotyczącej pilotów.

XI. Wnioski końcowe

Obecny model stanowi odwrócenie systemu wynikającego z prawa Unii Europejskiej.

Zamiast podmiotów dokonujących ocen i nadzorowanych przez właściwy organ funkcjonuje odpłatny system egzaminowania prowadzony przez sam organ.

Zamiast publicznej procedury zatwierdzania metod oraz wykazywania spełniania wymagań istnieje formularz dla osoby chcącej przystąpić do egzaminu ULC.

Organizacje szkolące kontrolerów nie otrzymały możliwości utworzenia funkcjonalnie wyodrębnionych struktur dokonujących ocen, mimo że rozwiązanie takie zostało przewidziane w AMC4 ATCO.B.040.

W przypadku pilotów przepisy wyraźnie dopuszczają wykorzystanie własnych zasobów właściwego organu przy prowadzeniu ocen językowych. W przypadku kontrolerów analogicznej możliwości nie przewidziano. Nie można jej dopisać w krajowym rozporządzeniu ani wykreować decyzją Prezesa ULC.

Ocena biegłości językowej kontrolera nie jest krajowym egzaminem państwowym, lecz czynnością uregulowaną bezpośrednio przez prawo Unii Europejskiej.

Prezes ULC powinien zatwierdzać metody, ustanawiać wymagania, umożliwiać podmiotom wykazanie ich spełnienia, prowadzić nadzór oraz wykonywać czynności licencyjne na podstawie wyników prawidłowo przeprowadzonych ocen.

Nie powinien natomiast sam prowadzić odpłatnych egzaminów i konkurować z podmiotami, którym nie zapewnił proceduralnej możliwości wejścia na rynek.

Minister Infrastruktury, jako organ właściwy do podjęcia działań legislacyjnych oraz sprawujący nadzór nad Prezesem ULC, powinien doprowadzić do usunięcia opisanego stanu.

Rzetelne uwzględnienie niniejszej petycji powinno być jednym z praktycznych rezultatów prowadzonej przez Ministerstwo Infrastruktury rewizji planu rozwoju lotnictwa cywilnego. W obszarze personelu lotniczego wdrażanie prawa Unii Europejskiej postępuje wyjątkowo opornie, a część nieusuniętych zaszłości sięga kilkunastu lat. Jeżeli rewizja nie doprowadzi do likwidacji konkretnych barier prawnych i kosztowych, pozostanie działaniem wyłącznie deklaratoryjnym i dekoracyjnym.

Wnoszę o rzetelne rozpatrzenie petycji, odniesienie się odrębnie do każdego żądania oraz wskazanie konkretnych działań podjętych albo planowanych w celu zapewnienia zgodności krajowego modelu z prawem Unii Europejskiej.

Nie wyrażam zgody na publikację moich danych osobowych, w tym imienia i nazwiska, a jednocześnie informuję, że treść petycji oraz odpowiedź Ministra zostaną opublikowane na stronie