



Lublin, dnia 15-07-2020

Pismo nr 07/RG/2020

Pan Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury

Wnosimy do Pana Ministra o uściślenie interpretacyjne poniżej przedstawionych zapisów ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. 2019 poz. 341 z późn. zm.). Niestety, mamy obecnie do czynienia w naszym środowisku z kolejną „falą” bezpardonowego podporządkowywania sobie pracowników merytorycznych jakimi są egzaminatorzy kandydatów na kierowców przez dyrektorów ośrodków egzaminowania. Ten proceder trwa od momentu rozpoczęcia działalności WORD-ów i powstania zależności na poziomie pracownik – pracodawca. Od kiedy egzaminatorzy pracują w ośrodkach na podstawie umowy o pracę, utracili część swojej niezależności. Ten problem poruszany przez nasze środowisko od wielu lat pozostaje wciąż nierozwiązany, a wadliwe zapisy wymienionej ustawy są przyczyną bardzo wielu konfliktów i nieporozumień, które negatywnie wpływają na cały system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców.

Obecnie w kilku ośrodkach egzaminowania, w tym w lubelskim i łódzkim, rozpoczęły się postępowania przeciwko egzaminatorom, których celem jest odebranie im uprawnień zawodowych. Wykorzystując „bardzo swobodnie” interpretację zapisów wymienionych poniżej artykułów rzeczonyj ustawy, bez jednoznacznych i niepodważalnych dowodów niekompetencji jak również bez jakichkolwiek „rażących” naruszeń obowiązujących ustaw i rozporządzeń, urzędy marszałkowskie na wniosek powołanych przez nich dyrektorów ośrodków zdecydowały się skreślić kilku „niewygodnych” egzaminatorów z ewidencji.

W naszym rozumieniu należy jak najszybciej przerwać ten proces negatywnego orzecznictwa w wykonaniu organu nadzorującego pracę ośrodków egzaminowania z ramienia urzędu marszałkowskiego poprzez zmianę wadliwych zapisów ustawy lub wprowadzeniem wytycznych do kontrowersyjnych przepisów ze strony ministerstwa. Propozycje zmian pojawiały się już wielokrotnie, w tym również w projekcie ustawy o kierujących pojazdami z 2018 roku jako wspólnego opracowania ministerstwa oraz przedstawicieli zainteresowanych środowisk, jednak z niewyjaśnionych przyczyn wciąż leży w „zamrażarce” legislacyjnej. Dlatego też obecnie wnosimy o wprowadzenie zaleceń interpretacyjnych do wymienionych zapisów.

**1/ Co należy rozumieć pod pojęciem „*rękojmi wykonywania swoich obowiązków*” w zakresie pracy egzaminatora i kiedy zostaje ona naruszona w sposób „*rażący*”?**

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 1 pkt 8 wskazanej normy prawnej, egzaminator podlega skreśleniu z ewidencji egzaminatorów, co de facto oznacza utratę prawa wykonywania zawodu m.in. w przypadku, gdy nie daje on rękojmi należytego wykonywania swoich obowiązków. Pozornie, jest to oczywiste i logiczne, natomiast w praktyce daje pole do wielu nadużyć i sprowadza się do przypisania urzędnikowi sprawującemu nadzór w imieniu właściwego marszałka do arbitralnego decydowania, który egzaminator daje rękojmię, a który nie. W skali kraju prowadzi to do wielu absurdów. Przykładowo z jednej strony w ewidencji w dalszym ciągu figurują egzaminatorzy, przeciwko którym toczą się sprawy karne, w tym m.in. dotyczące korupcji podczas przeprowadzania egzaminów lub też egzaminatorzy wręcz skazani za takie przestępstwo, z drugiej zaś strony innym egzaminatorom zarzuca się brak omawianej rękojmi z uwagi na fakt, że popełnili np. wykroczenie drogowe i przypisane im zostały punkty karne. Dla przykładu obecne sprawy o skreślenie egzaminatorów z ewidencji dotyczą wyłącznie faktu, że urzędnik marszałkowski „ocenia egzamin według własnej interpretacji przepisów prawa i neguje interpretację egzaminatora mimo, że obie w swoich przesłankach są prawdziwe”. Dochodzimy zatem do wniosku, że tak naprawdę przeciętny urzędnik zatrudniony przez marszałka danego województwa ma pełne prawo decydować wg własnego uznania, który człowiek może pełnić funkcję egzaminatora, a który nie. Sytuacji takiej nie ma w żadnym innym zawodzie. Przykładowo lekarz, który zachoruje nie jest pozbawiany prawa do wykonywania zawodu i jest to oczywiste zaś egzaminator, który popełni np. wykroczenie drogowe jest narażony na taką sankcję. Jeżeli przy tym wszystkim uwzględnimy społeczną niechęć obywateli do osób wykonujących zawód egzaminatora i dążenie polityków do realizacji oczekiwań społecznych otrzymamy prostą drogę do swoistego linczu zawodowego poszczególnych egzaminatorów.

**2/ Jaki jest zakres znaczenia wyrażenia „*rażącego naruszenia przepisów*” w świetle zapisu art. 71 ust. 1 pkt. 4 ustawy?**

Zapis rzeczowego przepisu obejmuje podpunkty:

/.../

*a) wielokrotne przeprowadzenie egzaminu państwowego w sposób niezgodny z przepisami ustawy,*

*b) przeprowadzenie egzaminu w przypadkach określonych w art. 57,*

*c) potwierdzenie nieprawdy w dokumentach dotyczących egzaminu.*

Przede wszystkim kontrowersje budzi brak zakresu znaczeniowego i merytorycznego wyrażenia „*rażącego naruszenia przepisów ustawy*” wyłączając oczywiste, przytoczone zapisy podpunktów od *a* do *c*. Poprzez analogie zauważyć należy, że pojęcie *rażącego naruszenia przepisów* funkcjonuje także, na poziomie KPA w art. 156 § 1 pkt 2. Zgodnie z orzecznictwem sądowym (przykładowo sygn. akt VII SA/Wa 387/17) *rażące naruszenie prawa* występuje wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana. **Nie chodzi przy tym o błędy w wykładni, ale niedopuszczalne przekroczenie prawa zaistniałe w sposób jasny i niedwuznaczny.** Zatem w przypadku egzaminatora i oceny czy *rażąco* naruszył on przepisy prawa należałoby zastosować analogiczne kryteria i ustalić w pierwszej kolejności czy naruszenia, których rzekomo się

dopuszczać się naruszeniami zwykłymi czy też rażącymi. Nie każde zwykłe uchybienie, czy odmienną ocenę sytuacji dynamicznej na egzaminie można bowiem traktować jako rażące naruszenie prawa.

W świetle rozważanych wszczętych postępowań przeciwko egzaminatorom przez organy nadzoru urzędów marszałkowskich istotne jest rozstrzygnięcie zagadnienia, **czy rażącym naruszeniem przepisów ustawy jest odmienna interpretacja przepisu stosowana w ocenie zdarzenia w ruchu drogowym tak w przypadku egzaminatora jak i osoby sprawującej nadzór nad procesem egzaminowania?** Pomijając fakt, że obie interpretacje sytuacji ocenianej w ruchu drogowym, mają znamiona prawdziwej, to która z nich jest nadrzędna? Niestety, dochodzimy w tym miejscu do kolejnego zagadnienia, jakim jest prawo do kwestionowania decyzji egzaminatora w zakresie przeprowadzonego egzaminu państwowego i kompetencji urzędnika administracji samorządowej do zmiany tej decyzji.

### **3/ Jaki jest zakres znaczenia wyrażenia „wielokrotnie przeprowadził egzamin niezgodnie z przepisami ustawy”?**

Zgodnie z zapisem art. 71 ust 1 pkt 4 wymienionej ustawy egzaminator, który „wielokrotnie przeprowadził egzamin niezgodnie z przepisami ustawy” podlega skreśleniu z ewidencji. W praktyce orzecznictwa sądowego do tego przepisu ustawy zostały podciągnięte zapisy aktów wykonawczych, tu rozporządzenie w sprawie egzaminowania (Dz. U. 1206 z 2019r). Rozbieżność interpretacyjna urzędników nadzorujących w zakresie słowa „wielokrotnie” jest przeogromna. Obejmuje swym zasięgiem bardzo prozaiczne, nie mające znaczenia w ostatecznej ocenie umiejętności kandydata, naruszenia czy błędy obowiązujących procedur egzaminacyjnych aż po ewidentne złamanie poszczególnych zapisów ustawy, a w powyższej interpretacji zapisów rozporządzeń. Brak szczegółowych unormowań prawnych w przedmiotowym zakresie powoduje, że urzędnicy sprawujący nadzór np. mogą skreślić z ewidencji egzaminatora w sytuacji, gdy ten przez zwykłe roztargnienie, zapomniał się przedstawić przed rozpoczęciem części praktycznej egzaminu lub co ciekawsze przedstawił się, lecz z uwagi na usterkę urządzenia nagrywającego egzamin, fakt ten nie został zarejestrowany. Wydarzenia takie urzędnicy podlegli marszałkom uznają za przeprowadzenie egzaminu niezgodnie z przepisami ustawy.

Znaczenie wyrażenia „wielokrotnie” ma bardzo szeroki zakres interpretacyjny. Dla jednego urzędnika wielokrotnie będzie oznaczało – dwukrotnie, a dla innego n-krotnie. Zwykłe niedopatrzienia czy wręcz rozbieżności w interpretacji często dwuznacznych, zawiłych przepisów zdarzają się w każdej branży. Egzaminator zatrudniony na pełnym etacie przeprowadza średnio w ciągu roku ponad 2000 egzaminów praktycznych. Pewne błędy, uchybienia są normalnym następstwem w każdym procesie pracy i nie powinny być traktowane z góry w kategorii rażących naruszeń uprawniających urzędnika podległego marszałkowi do wykreślenia egzaminatora z ewidencji. Dla porównania lekarz, który popełni błąd w sztuce, gdzie konsekwencje takiego błędu mogą być znacznie poważniejsze niż w przypadku egzaminatora podlega osądowi przez innych specjalistów, a nie jest na mocy uznaniowości urzędnika pozbawiany prawa wykonywania zawodu. Nawet w tej dziedzinie istnieje hierarchia kar uzależniona od wagi błędów. Przypadki określone w lit. b omawianej normy prawnej dotyczącej egzaminatorów są natomiast obligatoryjne, lecz w naszej ocenie zbyt restrykcyjne, a ich konsekwencje mogą ponieść egzaminatorzy nawet niewinni. Nie może być tak, że z góry na mocy ustawy przyjmuje się winę egzaminatora jako oczywistą a ewentualny błąd popełniony przez niego jako możliwy do uniknięcia, karygodny. Popełnienie przez egzaminatora błędów, uchybień w trakcie prowadzenia egzaminu wpisane jest w ryzyko tego zawodu. Ustawodawca z góry dopuszcza takie sporadyczne sytuacje, wprowadzając chociażby przepis o powtarzaniu egzaminu na koszt ośrodka egzaminowania. Chyba nie ma żadnego zawodu, w którym można by zagwarantować 100% bezbłądności decyzji wykonującego daną pracę człowieka. Osoba egzaminowana ma natomiast swoistą ustawową gwarancję, że nawet jeśli

dojdzie do popełnienia błędu przez pracownika ośrodka egzaminowania to zostanie to naprawione poprzez powtórzenie tegoż egzaminu bez dodatkowych opłat (dyspozycja art. 72 ust. 3 UoKP), również w przypadku np. braku nagrania z przedmiotowego egzaminu. W naszej ocenie niedopuszczalne jest nadawanie tak wysokich i ogólnych uprawnień urzędnikom samorządowym. Ich działania w majestacie prawa mogą nosić znamiona samosądów, przez co egzaminatorzy pozbawiani są prawa do jakiegokolwiek obrony. Co prawda, skreślenie z ewidencji odbywa się na mocy decyzji administracyjnej, która podlega zaskarżeniu, lecz wyższe instancje ograniczają się zazwyczaj do weryfikacji poprawności proceduralnej i formalnej, a nie merytorycznej.

Równie ważnym aspektem wyrażenia „wielokrotnie” jest jego przedział czasowy. Brak jest jednoznacznego wyznacznika okresu pracy podlegającego ocenie przez pracownika nadzoru. Dlatego też każdy egzaminator może zostać „zweryfikowany” przez organ nadzoru na podstawie popełnionych błędów według zasady, że żadne z nich nigdy nie traci na ważności i aktualności. Oznacza to, że osoby wykonujące opisywany zawód mogą zostać pozbawione uprawnień za niewłaściwe zachowania i decyzje równie dobrze za te sprzed 30-tu lat jak i za te z ostatniego miesiąca. W naszym przekonaniu ta sytuacja jest bardzo krzywdząca dla tej grupy zawodowej. Niestety tak się obecnie dzieje. W przytoczonych województwach jeden z egzaminatorów ma przedstawione zarzuty na podstawie zdarzeń z ostatnich 5 lat. Dopatrzone są 6-ciu nieprawidłowości w przeprowadzonych ponad 8 tysięcy egzaminów /tj. w 0,074% egzaminów!/. Co więcej, żadne z tych zarzutów nie mają znaczenia „rażącego” naruszenia przepisów obowiązujących ustaw czy rozporządzeń, a wynikają wyłącznie z subiektywnej oceny urzędnika nadzorującego i „jego interpretacji” sytuacji w ruchu drogowym w korelacji z obowiązującym prawem. Zaznaczyć trzeba, że błędy w ocenie pracy egzaminatorów przez pracowników urzędów marszałkowskich są bardzo częste, na co wskazują wyroki sądów unieważniających decyzje administracyjne, a osoby za to odpowiedzialne nie ponoszą z tego tytułu żadnych konsekwencji.

#### **4/ Czy zapisy art. 71 ust. 1 pkt 4 w zakresie sformułowania „niezgodnie z przepisami ustawy” dotyczą również aktów wykonawczych wynikających z cytowanej ustawy?**

Dla porządku rozważyć należy także, drugą część omawianej dyspozycji tj.:

**„(...) niezgodnie z przepisami ustawy”.**

Organ nadzoru naszym zdaniem błędnie utożsamia przepisy ustawy z przepisami aktów wykonawczych, czyli w tym przypadku rozporządzenia w sprawie egzaminowania. Stawiane zarzuty pośrednio odnoszą się zazwyczaj do naruszenia przepisów rozporządzenia, co jest działaniem chybionym. Ustawa o kierujących pojazdami w sposób wyraźny rozdziela przepisy ustawy od przepisów wydanych na podstawie przepisów ustawy, m.in. w treści art. 69 ust. 3 pkt 2 gdzie wskazano że:

*Marszałek kontroluje (...) zgodność egzaminu z wymaganiami określonymi w ustawie i przepisach wydanych na podstawie art. 66.*

Zatem wyraźnie rozdzielono zakres kontroli na dwie części z czego jedną część stanowi ustawa, drugą część rozporządzenie. Natomiast omawiana norma prawna art.71 ust.1 pkt 4a upoważniająca Marszałka do wykreślenia egzaminatora z ewidencji odnosi się jedynie do sytuacji, kiedy to egzaminator wielokrotnie przeprowadzał egzamin w sposób **niezgodny z przepisami ustawy**, a nie niezgodnie z przepisami rozporządzenia. Podejście ustawodawcy uznać należy za trafne. Przede wszystkim egzaminator uzyskuje swoje uprawnienia po

spełnieniu wysokich wymagań ustawy, a zatem jedynie ich naruszenie może skutkować utratą prawa wykonywania zawodu.

W szczególności chodzi tutaj o uchybienia dotyczące naruszenia zasad rozdziału 9 UoKP, a głównie niezrealizowania przez egzaminatora ustawowego celu egzaminu w zakresie sprawdzania kwalifikacji osób egzaminowanych (art. 51 ust.1). Zauważyć należy także, że przepisy aktów wykonawczych ulegają ciągłym zmianom, przez co występują problemy z ich interpretacją i prawidłowym stosowaniem. Z tego powodu ustawodawca wykluczył możliwość wykreślenia egzaminatora z ewidencji w przypadku uchybień w materii stosowania przepisów wydanych na podstawie art. 66 ustawy.

**5/ Czy Ministerstwo planuje wystąpić o zmianę w ustawie o kierujących pojazdami niekonstytucyjnego naszym zdaniem zapisu umożliwiającego pozbawienie egzaminatora prawa wykonywania zawodu na podstawie decyzji administracyjnej?**

Mając na uwadze powyższe, wnosimy do Pana Ministra o ustosunkowanie się do postawionych pytań.

Z poważaniem,

*Prezes RG KSE*

*Do wiadomości:*

*- Pana Rafała Webera Sekretarza Stanu, Wiceministra MI*

*- Pana Bogdana Oleksiaka Dyrektora DTD w MI*