

Warszawa, dnia 22.11.2019 r.

Pan
Andrzej Bittel
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Niniejszym, w odpowiedzi na pismo nr DTK-4.0210.4.2019.WN.2 z dnia 18 października 2019 r. przekazujemy uwagi Fundacji „Pro Kolej” przygotowane w ramach konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw nr UD 534:

Procedura przeprowadzania egzaminów dla maszynistów

1. Ze względu na szereg uwarunkowań, przede wszystkim o charakterze historycznym, proces przygotowania zawodowego maszynistów w Polsce jest skomplikowany, długotrwały i kosztowny. W sytuacji postępu technologicznego, rosnącej dostępności nowoczesnych metod i narzędzi edukacyjnych, rozwoju form kształcenia oraz zmian społecznych i kształtu życia zawodowego zastąpienie doczasowego modelu nowym, efektywnym rozwiązaniem jest uzasadnione i potrzebne.

Jednocześnie podkreślić należy, że z punktu widzenia rozwoju i konkurencyjności sektora kolejowego podstawowym kryterium jakichkolwiek zmian, odnoszących się do poszczególnych etapów procesu kształcenia maszynistów, powinna być przede wszystkim ich efektywność i kompleksowość. Każde działanie przynoszące skutek przeciwny przyczyniać się będzie bowiem do powiększania problemu deficytu pracowników, który już obecnie jest istotną barierą blokującą rozwój branży.

2. W powyższym kontekście regulacje zawarte w projekcie *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym nr UD 534* należy zweryfikować pod kątem transparentności, czasochłonności i kosztochłonności.

W pierwszym z wymienionych obszarów problemem proponowanego modelu egzaminowania kandydatów na maszynistów jest brak procedur odwoławczych, które zastępują „automatyczne reguły sprawdzające i walidujące prawidłowość przeprowadzenia egzaminu”. Praktyka wskazuje jednak, że żaden system ani reguły oceniania nie gwarantują pełnej niezawodności. Pogląd ten potwierdza również doktryna, zgodnie z którą „władcze działania organu wykonującego

administrację publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa”¹.

Należy zauważyć, że prawo do odwołania od wyników egzaminu jest gwarantowane również w innych obszarach transportu. W przypadku lotnictwa kandydat, który nie zaliczył egzaminu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w *sprawie egzaminów państwowych na licencje, świadectw kwalifikacji oraz uprawnień do nich wpisywanych*, może złożyć do przewodniczącego Komisji egzaminacyjnej odwołanie od każdej części egzaminu. Z kolei rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 lutego 2016 r. w *sprawie egzaminów kwalifikacyjnych oraz wynagradzania członków zespołu egzaminacyjnego i obsługi administracyjnej egzaminu*, przewiduje odwołanie od wyniku egzaminu teoretycznego lub praktycznego w terminie 14 dni od dnia ustalenia wyniku egzaminu przez Komisję².

W opinii Fundacji ProKolej procedowany projekt *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw nr UD 534* należy w powyższym zakresie uzupełnić.

3. W przypadku wspomnianej na wstępie czasochłonności problemem nowelizacji ustawy jest brak przepisów regulujących terminy przeprowadzania egzaminów na licencję oraz świadectwo maszynisty. W projekcie nie wskazano bowiem norm regulujących okres pomiędzy złożeniem wniosku, a terminem egzaminu. W art. 22ba ust. 5 pojawia się wprawdzie wzmianka, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK) publikuje wykaz dostępnych terminów sesji egzaminacyjnych ale dotyczy ona wyłącznie licencji maszynisty.

W opinii Fundacji ProKolej częścią projektu *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw nr UD 534* powinna być regulacja gwarantująca efektywność czasową procesu przygotowania zawodowego maszynistów. W związku z tym postulujemy wprowadzenie przepisu umożliwiającego przystąpienie do egzaminu w przeciągu 21 dni od daty złożenia wniosku przez kandydata, który ukończył szkolenie.

Alternatywnym rozwiązaniem może być zasada stosowana w przypadku lotnictwa. W rozporządzeniu z dnia 1 sierpnia 2018 r. w *sprawie egzaminów państwowych na licencje, świadectw kwalifikacji oraz uprawnień do nich wpisywanych* przewidziano, że egzaminy dla pilotów przeprowadzone są na wniosek kandydata składany do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zgodnie z ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym rocznym planem określającym terminy, miejsce, formę i zakres tych egzaminów.

4. Trzeci problem zaproponowanego modelu przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na maszynistów to ich koszt. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że limit w tym zakresie zostanie określony na poziomie połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę – czyli począwszy od 2020 r. około 1,3 tys. zł – dla każdego z etapów. Jeśli przyjąć za projektem ustawy, że konieczne będzie wniesienie osobno opłaty za egzamin na licencję maszynisty, a następnie dwóch opłat związanych

¹ Por. B. Adamiak Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej, w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005, s. 18, s. 134.

² Inne grupy zawodowe także mają zagwarantowane takie prawo m.in. osoby zdające egzamin na radcę prawnego. W ich przypadku uchwała komisji egzaminacyjnej stanowi indywidualny akt administracyjny o charakterze zewnętrznym, mający charakter działania jednostronnego i władczego, skierowanego na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Jest to decyzja administracyjna, od której przewidziano, wynikający wprost z ustawy o radcach prawnych tryb odwoławczy do komisji odwoławczej.

z częścią teoretyczną i praktyczną egzaminu na świadectwo maszynisty łączne koszty dla kandydata sięgną niemal 4 tys. zł.

W opinii Fundacji ProKolej docelowa kwota wskazana w projekcie *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw nr UD 534* jest bardzo wysoka i stworzy barierę ekonomiczną w dostępie do zawodu. Koszt egzaminów w powiązaniu z dwuletnim okresem przygotowania zawodowego, rygorystycznymi wymaganiami zdrowotnymi pogłębi problem deficytu nie tylko maszynistów ale nawet kandydatów na maszynistów. W związku z tym postulujemy objęcie wszystkich etapów weryfikacji wiedzy jedną wspólną opłatą, ustaloną na poziomie połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Ponadto, odnosząc się do konieczności zniwelowania luki pokoleniowej proponujemy wprowadzenie dla młodych kandydatów na maszynistów systemu dodatkowych ulg. Wzorem dla tego rozwiązania mógłby być art. 26b ust. 2 *ustawy prawo lotnicze*, zgodnie z którym osobie która nie ukończyła 21 lat – przysługuje ulga w wysokości 25%, a osobie uczącej się, która nie ukończyła 25 lat 50% stawki opłaty lotniczej.

Zakres monitorowania czasu pracy maszynistów

5. Poza obszarem zmian kompetencyjnych w zakresie egzaminowania kandydatów na maszynistów bardzo poważne wątpliwości budzi kwestia uruchomienia *Krajowego rejestru elektronicznego maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe*. Co istotne na etapie konsultowania nowelizacji ustawy nie jest znana ani szczegółowa koncepcja funkcjonowania takiego systemu, ani jego forma i zasady wdrożenia. Projektowane przepisy nie określają, czy opisany powyżej obowiązek dotyczyć będzie wyłącznie przewoźników licencjonowanych, czy również innych podmiotów zatrudniających maszynistów – takich jak użytkownicy bocznic, operatorzy linii wydzielonych, terminali towarowych, infrastruktury usługowej, koleje wąskotorowe.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *kodeks pracy*, podmiotem zobowiązanym do monitorowania czasu pracy pracowników jest pracodawca. Art. 149. § 1 ww. ustawy wskazuje jednoznacznie, że to pracodawca „prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą”. Prawo stanowi również, że organem właściwym do nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów w zakresie czasu pracy jest Państwowa Inspekcja Pracy. Jako, że cytowane regulacje mają charakter uniwersalny dotyczą również sektora kolejowego – w tym nadzoru nad czasem pracy maszynistów.

W odróżnieniu od regulacji prawa pracy kompetencje Prezesa UTK obejmują kwestie nadzoru nad pracą maszynistów w zakresie istotnym dla bezpieczeństwa systemu kolejowego. W tym celu w obowiązującej ustawie z 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* przewidziano mechanizmy umożliwiające identyfikację przypadków, w których maszyniści naruszają normy czasu pracy. Na mocy art. 22ca pracownicy tej grupy zawodowej są bowiem zobligowani do przedkładania pracodawcy oświadczeń o wykonywaniu lub niewykonywaniu czynności maszynisty albo prowadzącego pojazdy kolejowe, na rzecz więcej niż jednego przedsiębiorcy. Informacje te są następnie przekazywane Prezesowi UTK.

Proponowane brzmienie art. 25y ust. 7 całkowicie zmienia model opisany w aktualnie obowiązujących przepisach. Podmiot zatrudniający maszynistę zobowiązuje się bowiem do informowania Prezesa UTK o lokalizacji i godzinie rozpoczęcia pracy pracowników, nad którymi

często sam nie zawsze ma możliwości sprawowania bezpośredniego nadzoru. Dodatkowo obowiązek ten obwarowany są restrykcyjnymi rygorami czasowymi³.

W opinii Fundacji ProKolej model bezpośredniego monitorowania czasu pracy maszynistów, poza znacznym poziomem komplikacji systemu, nie wprowadza nowej jakości ani funkcjonalności. Prezes UTK nie ma bowiem możliwości bezpośredniej interwencji w sprawach indywidualnych dotyczących poszczególnych pracowników. W zakresie prowadzonych analiz oraz identyfikacji ewentualnych odstępstw od przepisów regulujących czas pracy maszynistów nie zyskuje natomiast nowej wiedzy.

W związku z powyższym postulujemy wykreślenie z projektu *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym nr UD 534 art. 25x. pkt. 2. ust. 2)* oraz w konsekwencji art. 25y. pkt. 2., 6.-10. i kolejnych odnoszących się do tego obszaru⁴.

Obligatoryjny system nadzoru pracodawcy

6. Należy zauważyć, że praktyczna realizacja obowiązków wynikających z nowej formy nadzoru nad czasem pracy maszynistów oznacza przede wszystkim duże zmiany organizacyjne i techniczne zarówno dla podmiotów rynku kolejowego, jak i dla samych pracowników. Wprowadzenie określonych w nowelizacji ustawy obowiązków, które miałyby zastąpić dotychczasowe metody monitorowania czasu pracy maszynistów obwarowane jest koniecznością wdrożenia rozwiązań informatycznych i technologicznych oraz zagwarantowania niezawodnego systemu łączności. *Krajowy rejestr elektroniczny maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe*, spełniający wymogi ustawowe wymagać będzie uruchomienia i utrzymywania aplikacji działających w sposób ciągły, niezależny od lokalizacji i gwarantujący wymianę danych z systemem UTK oraz systemami kadrowymi i operacyjnymi poszczególnych pracodawców.

Opierając się na powyższych przesłankach – mimo bardzo ograniczonych informacji zawartych w projekcie i jego uzasadnieniu – można ocenić, że proponowane rozwiązanie będzie rozbudowane, skomplikowane i kosztotwórcze. Tym samym nowa regulacja skutkować będzie nałożeniem na podmioty rynku kolejowego dodatkowych obciążeń formalno-administracyjnych o nieokreślonym zakresie i koszcie.

W ocenie Fundacji ProKolej skutki przygotowania i uruchomienia *Krajowego rejestru elektronicznego maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe* będą miały bardzo ograniczony wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Wywołają natomiast zdecydowanie negatywne skutki po stronie konkurencyjności transportu kolejowego. Wzrosną obowiązki pracodawców, niepowiązane w żaden sposób z przychodami ani jakością usług.

Dlatego też, przed podjęciem decyzji odnośnie wprowadzenia proponowanych regulacji konieczne jest oszacowanie realnych kosztów i możliwości technicznych implementacji tego rozwiązania – włącznie z weryfikacją kwestii praw i obowiązków pracowniczych. Do tego czasu przygotowania

³ Przekazywanie danych przez pracodawcę, sprowadza się w praktyce do konieczności pozyskania tych danych od pracownika – maszynisty. Zważywszy na liczbę czynności, do podejmowania których zobligowany jest maszynista przed rozpoczęciem prowadzenia pojazdu kolejowego, wyznaczanie 60 minut na przekazanie powyższych informacji jest bardzo trudne do realizacji w praktyce.

⁴ W sytuacji, gdyby przepis dotyczący terminów przekazywania danych miałby w dalszym ciągu pozostać w ustawie, postulujemy wykreślenie z niego zbędnego z punktu widzenia monitorowania czasu pracy obowiązkowi wskazywania lokalizacji pracownika oraz wydłużenie terminu przekazywania danych do 12 godz.

odpowiednich analiz należy natomiast wstrzymać dalsze procedowanie projektowanego rozwiązania.

Kwestie administracyjno-prawne

7. Ocenę skutków proponowanej regulacji poza kwestiami egzaminowania oraz monitorowania czasu pracy maszynistów uzupełnić należy o kwestie proceduralne. Pierwsza z nich dotyczy rozszerzenia kompetencji Prezesa UTK na obszar opracowywania programów szkoleń doskonalących dla maszynistów. W obowiązującym stanie prawnym Prezes UTK ma możliwość zobowiązania przedsiębiorców do ujmowania w programach szkoleń wskazanych tematów i według naszej wiedzy rozwiązanie to nie generuje problemów wymagających zmiany prawa.
8. Drugą wątpliwość o charakterze proceduralnym budzi zapis, zgodnie z którym „Zakres danych, o których mowa w ust. 1, oraz formę i terminy ich przekazania określi Prezes UTK w drodze komunikatu w Dzienniku Urzędowym, w terminie do dnia 30 czerwca 2021 r.” Regulacja ta przybiera formę delegacji ustawowej, nałożonej na organ, który co do zasady nie jest upoważniony do stanowienia prawa.
9. Trzeci element związany jest z ewentualnymi rozbieżnościami pomiędzy znowelizowaną ustawą a prawem europejskim. Obszar przygotowania zawodowego oraz nadzoru nad bezpieczeństwem systemu kolejowego – w tym również w zakresie organizacji pracy pracowników związanych bezpośrednio z prowadzeniem ruchu kolejowego – podlega regulacjom z zakresu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Uprawnienia maszynistów mają charakter międzynarodowy, a podmioty zatrudniające pracowników w tej grupie zawodowej – w tym realizujące przewozy na polskiej sieci kolejowej – nie zawsze mają siedzibę w naszym kraju. W związku z tym częścią Oceny Skutków Regulacji powinna być szczegółowa analiza zaproponowanego modelu egzaminowania maszynistów oraz funkcjonowania *Krajowego rejestru elektronicznego maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe* pod kątem zgodności z przepisami unijnymi.

Z punktu widzenia zarówno podmiotów rynku kolejowego, jak również samych pracowników szczególnie istotne jest w tym zakresie wzajemne uznawanie uprawnień – zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym – oraz gwarancja równego traktowania wszystkich przewoźników realizujących przewozy w kraju i za granicą.

10. Ostatni element, na który należy zwrócić uwagę to kwestia implementacji nowych przepisów. Zgodnie z projektem regulacja ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z wyjątkiem art. 3 ust. 2 i 3, art. 6 oraz art. 8, które wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy mieć na uwadze, że opisane powyżej problemy proceduralne, technologiczne i organizacyjne odnoszą się do kwestii tak zróżnicowanych, jak wdrożenie zaawansowanych rozwiązań informatycznych, stworzenie od podstaw ośrodków egzaminowania, pozyskanie narzędzi w postaci symulatorów, reorganizacja struktury Urzędu Transportu Kolejowego, pozyskanie specjalistycznej kadry oraz uruchomienie procedur i narzędzi monitorujących czasu pracy. Dodatkowo wiele z wymienionych zagadnień wymaga wydania lub aktualizacji aktów wykonawczych do ustawy o transporcie kolejowym.

Biorąc pod uwagę skalę i różnorodność powyższych wyzwań, okres dwóch lat na wdrożenie tak obszernego projektu wydaje się niewystarczający. W związku z powyższym postulujemy o przesunięcie terminu wejścia w życie *ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym nr UD 534* do dnia 1 stycznia 2024 r.

W rozwinięciu powyższych uwag chcielibyśmy poinformować, że Fundacja ProKolej była inicjatorem i partnerem projektu „Efektywny i innowacyjny system szkolenia oraz rozwoju zawodowego maszynistów”. Efektem prac zakończonych w październiku 2019 r. jest m.in. kompleksowy raport opisujący kwestie deficytu pracowników, barier w dostępie do zawodu oraz dobrych praktyk wykorzystywanych w procesie szkolenia w innych krajach i innych gałęziach transportu. Jako, że materiał ten odnosi się w sposób bezpośredni oraz pośredni do wielu elementów procesu przygotowania zawodowego maszynistów przekazujemy go w uzupełnieniu naszego stanowiska.


Prezes Zarządu
dr Jakub Majewski