

Warszawa, dnia 8 lipca 2024 r.

Ministerstwo Infrastruktury

Departament Kontroli

ul. Chałubińskiego 4/6

00-928 Warszawa;

PETYCJA

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

[Przedmiot petycji]

W sprawie podjęcia działań w kierunku ujednoczenia terminologii stosowanej w rozporządzeniach UE w dziedzinie personelu lotniczego, doprecyzowania krajowych przepisów administracyjnych oraz wprowadzenia skutecznych mechanizmów zapobiegających nieprawidłowościom w zakresie stosowania prawa UE w Polsce.

Wprowadzenie

Zwracam się do Ministerstwa Infrastruktury z petycją dotyczącą konieczności ujednoczenia oraz poprawy prawa lotniczego w Polsce. Obecny stan prawny oraz praktyki administracyjne, zwłaszcza w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC), wymagają natychmiastowej interwencji w celu zapewnienia spójności, przejrzystości oraz skuteczności przepisów regulujących lotnictwo cywilne.

Problemy i Propozycje Działań

1. Inicjowanie działań poprawiających tłumaczenia przepisów unijnych
Ministerstwo Infrastruktury powinno zainicjować stosowne działania celem poprawy tłumaczeń przepisów unijnych, realizowanych przez Komisję Europejską, w tym Dyрекję Generalną ds. Tłumaczeń (DG Tłumaczenia) oraz Europejskie Centrum Tłumaczeń (CdT). Mimo wysokiej jakości tłumaczeń, zawierają one błędy i niespójności. Polska powinna aktywnie zgłaszać te błędy, tak jak robią inne państwa UE, szczególnie w dziedzinie personelu lotniczego, gdzie brak reakcji jest najbardziej widoczny, a niecisłości wykorzystywane są w arbitralny sposób przez ULC. Korekty tłumaczeń powinny być dokonane zgodnie z wykładnią autentyczną w języku angielskim.

Terminy wymagające ujednoczenia:

- o Certyfikat (ang: Certificate): Instruktorzy i egzaminatorzy posiadają wyłącznie certyfikaty, a nie upoważnienia czy uprawnienia, zgodnie z art. 26 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) 2018/1139. „Certificates of competency”

(przetłumaczony jako „świadczenie uzdolnienia”) wraz z licencją pilota, pojawiły się już w Art. 32 Konwencji Chicagowskiej. Certyfikaty muszą być więc w naszym prawie krajowym należycie i precyzyjnie umocowane obok albo w ramach licencji i uprawnień.

- o Licencja pilota prywatnego (PPL - Private Pilot License): Eliminacja mylącego terminu „licencja pilota turystycznego”. Pilot prywatny posiada uprawnienia do wykonywania wszelkich lotów poza przewozem lotniczym, może szkolić, egzaminować, a nawet latać do pracy prywatnym Boeingiem 747.
- o Uprawnienie (ang: Rating): Termin „uprawnienie” powinien być związany wyłącznie z terminem „rating” zgodnie z ICAO.
- o Prawa/przywileje (ang: Privilege): Nie mogą być one mylone z „uprawnieniami” wyżej. Uprawnienia posiadają zazwyczaj określony termin, wynikają z norm ICAO, a prawa/przywileje są zazwyczaj warunkowe albo dożywotnie.
- o Egzamin (ang: Exam): Termin powinien być stosowany wyłącznie tam, gdzie w wersji angielskiej użyty jest termin „Exam”. Nie każda ocena jest egzaminem.

Nie proponuję nowego znaczenia ww. terminów w przepisach prawa UE, lecz tylko wskazuję kierunek ich niezbędnego ujednolicenia. Wymienne i nieprecyzyjne używanie tych terminów zmienia często istotnie znaczenie regulacji.

2. Zmiana Ustawy Prawo Lotnicze oraz jej aktów wykonawczych.

Art. 67 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 (Rozporządzenie Bazowe) ustala ramy prawne dla licencjonowania, uprawnień i wymagań dotyczących kwalifikacji personelu lotniczego w Unii Europejskiej, nakładając obowiązek państwom członkowskim dostosowania przepisów krajowych administracyjnych z poszanowaniem zasad autonomii proceduralnej. Sprawy uregulowane rozporządzeniem UE nie mogą być przedmiotem regulacji prawa krajowego¹. Zakazane jest podejmowanie przez państwa członkowskie UE „działań implementujących rozporządzenie, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie przepisów rozporządzenia”². Ustawa Prawo Lotnicze oraz jej akty wykonawcze niejako ignorują „**nowe produkty**” **prawa UE** potwierdzające kwalifikacje personelu lotniczego, stosowane obok licencji i uprawnień, takie jak **wpisy** (np. w FCL.055 Rozporządzenia Komisji (UE) 1178/2011), **przywileje**, o których mowa w FCL.015 (b) PART-FCL, np. przywileje dotyczące operowania w załodze jednoosobowej lub wieloosobowej (FCL. 725 (d) (1)) oraz wyżej wymienione **certyfikaty instruktora i egzaminatora**. Nie są to jedyne rozbieżności znaczeń, gdzie brzmienie europejskie powinno być dominujące np. „egzamin praktyczny” (FCL.010) w Rozporządzeniu (UE) 1178/2011 ma inne znaczenie niż w *Rozporządzeniu w sprawie egzaminów państwowych na licencje, świadectwa kwalifikacji oraz uprawnienia do nich wpisywane* i jeszcze inne niż w *Rozporządzeniu w sprawie licencjonowania personelu lotniczego*. Rozporządzenia krajowe dotyczące personelu lotniczego nie są aktualizowane na bieżąco zgodnie ze zmianami prawa UE, duplikują te przepisy, uzupełniają je bez stosownego upoważnienia oraz zmieniają ich znaczenia, co prowadzi do niejasności. System licencjonowania jest arbitralny i dziurawy. W takiej sytuacji trudno określić, do kogo te przepisy są skierowane, szczególnie w kontekście, gdzie obywatele polscy mogą posiadać licencje lotnicze z innych krajów UE, uczestniczyć w szkoleniach i zdawać egzaminy w różnych państwach europejskich. Taki system stwarza ryzyko błędów oraz niebezpieczny margines decyzyjny dla niezainteresowanych jak widać uporządkowaniem występujących anomalii urzędników. Wnioskodawcy prawie nigdy nie kwestionują decyzji ULC przed sądami, ponieważ zazwyczaj nie jest to opłacalne ekonomicznie ani czasowo. ULC wykorzystuje tę sytuację do

¹ Orzeczenie TSWE z dnia 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor siergewassen, pkt 8, Zb. Orz. 1977, s. 137.

² Orzeczenie TSWE z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 Bollmann, pkt 4, Zb. Orz. 1970, s. 69.

wprowadzania coraz większych absurdów np. ogłosił na swojej stronie, że wszystkie wpływające wnioski wymagają postępowania wyjaśniającego, nawet jeśli dotyczą one wpisu biegłości językowej na podstawie certyfikatu, który jest uznawany we wszystkich państwach członkowskich UE zgodnie z art. 67 Rozporządzenia Bazowego, bez konieczności dodatkowych wymogów lub oceny.

Problemy wynikające z braku uwzględnienia

Interpretacja przepisów prawa UE powinna opierać się na bezpośrednim ich zastosowaniu, niezależnie od terminologii używanej w prawie krajowym. Problemem jest pobieranie opłat za „nowe produkty” dla personelu lotniczego, takie jak np. certyfikaty, wpisy, prawa, które nie są wymienione w tabeli opłat Załącznika 6 do Ustawy Prawo Lotnicze. Trudno pobierać opłatę za uprawnienie wpisane do licencji, gdy kandydat ubiega się tylko o zmianę przywileju związanego z tym uprawnieniem, zwłaszcza że nie ma stawek za takie przywileje, co może prowadzić do nadużyć. Takie przypadki są na porządku dziennym. Dodatkowo, często dochodzi do sytuacji, w której wnioskując o jeden „produkt”, otrzymuje inny, na przykład pilot ubiegając się o certyfikat instruktora szybowcowego (SFCL.300), składa wniosek o wpis „uprawnień instruktorskich”, bo tylko taki jest dostępny. Tego rodzaju niejasności w interpretacji prawa mogą prowadzić do sytuacji nienależnie pobranych opłat i nieprawidłowych decyzji administracyjnych. Urząd często stosuje wykładnię rozszerzającą ustawowych „uprawnień” w kontekście pobierania opłat i wniosków. Jednocześnie, arbitralnie stosuje ich zwężającą wykładnię w kontekście obowiązku wydania decyzji administracyjnej dla certyfikatów, które nagle przestają być traktowane jako uprawnienia, bo należy wszczynać dla nich zgodnie z art. 96 ust. 3 Prawa Lotniczego postępowanie administracyjne, których urząd unika jak diabeł święconej wody. Takie działania nie tylko są nieuzasadnione, ale także budzą poważne obawy co do bezpieczeństwa w transporcie lotniczym. W innych obszarach objętych stosowaniem lotniczego prawa UE udało się uniknąć opisanych problemów, jednakże **w przypadku personelu lotniczego problemy narastają i stają się coraz bardziej widoczne.**

ULC walczy o korupcjogenne prawo do arbitralności w Sądach

Uważam, że MI powinno podjąć interwencję w sprawie działań Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), które budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z prawem oraz transparentności. W szczególności pragnę zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Arbitralne traktowanie certyfikatów: ULC uznaje certyfikaty raz za uprawnienia, a innym razem za coś innego, co prowadzi do chaosu i niejasności. ULC wyrywkowo twierdzi, że certyfikat nie jest uprawnieniem i w sprawach o jego wydanie nie stosuje się Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA), co prowadzi do braku terminów i wymogów dotyczących doręczeń. ULC preferuje prowadzenie spraw na telefon (bez śladu), komunikatorem albo e-mailem. Gdyby ULC uznawał jednolicie certyfikaty za uprawnienia, musiałby wszczynać postępowania administracyjne na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy Prawo Lotnicze, a wtedy byłby związany terminami KPA i jego zasadą pisemności.

Brak terminów rozpatrywania wniosków: ULC twierdzi, że przepisy unijne nie ustanawiają żadnych terminów załatwienia wniosków dla certyfikatów, wpisów i przywilejów, ignorując oczywisty fakt, że to państwa członkowskie, a nie UE powinny je ustalać. Taka „nieznajomość” zasad prawa UE powinna być przedmiotem natychmiastowej i ostrej interwencji nadzorującego ministerstwa. Brak jasnych terminów prowadzi do sytuacji, gdzie wnioski mogą być rozpatrywane przez dowolnie długi arbitralnie ustalany przez urzędników czas, co jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości i transparentności. Wystarczy spojrzeć na akta spraw VI

SAB/Wa 43/23 i VI SAB/Wa 18/24, od których ULC wnosi kasację od skarg na przewlekłość postępowań w przedmiocie wydania certyfikatów egzaminatora, celem ocalenia szansy na arbitralne rozpatrywanie takich wniosków. Pierwsza formalna reakcja na wniosek w sprawie ponaglenia VI SAB/Wa 43/23 nastąpiła po pół roku od ponaglenia, a w sprawie VI SAB/Wa 18/24 po roku. Mogę wskazać wniosek o certyfikat egzaminatora, który czeka na rozpatrzenie już 5 lat, oraz wniosek, gdzie kandydat został egzaminatorem już w rok, nie od daty złożenia wniosku, ale od wpisu uprawnienia, na które później szybko ekspresowym trybem został najpierw instruktorem i dalej egzaminatorem. Należy zwrócić uwagę, że ani możliwości finansowe ULC, rzekome potrzeby rynkowe ani inne kryteria ad hoc nie mogą ustalać dowolnego sposobu przetwarzania wniosków o wydanie certyfikatów, gdyż taki arbitralny proces może otwierać drogę do korupcji, nepotyzmu oraz niesprawiedliwych praktyk administracyjnych.

Skandaliczne traktowanie kandydatów: Każdy obywatel ma prawo do równego traktowania i sprawiedliwego rozpatrzenia swojego wniosku. Traktowanie kandydatów z góry jest nieakceptowalne i godzi w podstawowe zasady demokratycznego państwa prawa. ULC prowokuje skargi, bo nie odpowiada na rzeczowe pytania kandydatów, którzy próbują się doszukać w postępowaniu organu logiki i prawa. ULC twierdzi, że egzaminatorzy lub instruktorzy na samoloty Boeing lub Airbus muszą czekać, aż zakończą się wszystkie postępowania administracyjne dotyczące wpisania różnych rodzajów uprawnień chociażby jako przykład do świadectwa kwalifikacji pilota lotni, co według mnie jest skutkiem absurdalnego myślenia. Apetyt na arbitralność urzędników stanął wyraźnie nad kompetencjami Prezesa ULC, gdyż zamiast zgodnie z Art. 21 ust.2 pkt 4a) Prawa Lotniczego „*wykonywać zadań w imieniu i na rzecz organów i instytucji Unii Europejskiej zgodnie z prawem Unii Europejskiej*” staje się on piątą kolumną sabotującą to prawo i wystawiającą je na pośmiewisko.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego wynika z arbitralnych zmian procedur przez ULC, które nie są zgodne z przepisami EASA. W systemie EASA wszystkie formy poświadczeń kwalifikacji, takie jak licencje, uprawnienia, certyfikaty i wpisy, mają równy status i znaczenie. Dotychczasowy system krajowy obejmował jedynie licencje i uprawnienia, co zostało przewidziane przed wejściem w życie nowych regulacji UE. Po wprowadzeniu nowych przepisów UE, ustawodawca prawdopodobnie zakładał, że nowe produkty będą szeroko interpretowane w ramach zakresu licencji i uprawnień lotniczych.

Brak zmian w działaniach ULC lub brak poprawy ustawy może prowadzić do arbitralnych decyzji, które zagrażają bezpieczeństwu, ponieważ niektóre formy poświadczeń kwalifikacji mogą być czasowo niedostępne. ULC mając inicjatywę legislacyjną, nie podejmuje działań mających na celu usunięcie niejasności, co komplikuje sprawy nadzoru ministerstwa. Takie postępowanie wykazuje brak odpowiedzialności, złą wolę oraz nieznaną lotniczego prawa UE.

Niekompetencja i brak uprawnień: Sprawami certyfikatów zajmują się osoby niekompetentne i nieuprawnione, ponieważ Prezes ULC nikomu nie przekazał kompetencji do działań w ich zakresie. Nieuprawnieni urzędnicy którzy się nimi zajmują, niemal notorycznie mylą powołanie na członka komisji egzaminacyjnej z wydaniem certyfikatu egzaminatora UE. Na członka komisji może powoływać Prezes ULC kogo chce, a certyfikat egzaminatora musi być wydawany osobie, która spełnia wymogi przepisów prawa UE.

Wezwanie do działania:

Ministerstwo Infrastruktury powinno natychmiast podjąć interwencję ustawodawczą w celu naprawy obecnej sytuacji, nie czekając na wyniki wspomnianych spraw sądowych. Nawet jeśli ULC odniesie „zwycięstwo”, państwo polskie będzie na przegranej pozycji, gdyż może on wykorzystać niedociągnięcia ustawodawcze do korupcyjnych praktyk. Dlatego należy pilnie zaktualizować Art. 96 ust. 3 Prawa Lotniczego w celu wprowadzenia obowiązku wydawania decyzji administracyjnych również w przypadku certyfikatów, wpisów i przywilejów, zgodnie z normami unijnymi. Inną opcją jest ustawowe określenie terminów rozpatrywania tego typu wniosków (np. 5 dni na wpisy, 10 dni na certyfikaty itp.) , określenie wymogów doręczania, odwołania itd. Bez takich działań, ULC będzie nadal sabotować system europejskiego prawa lotniczego symulując cynicznie rzekome bohaterские priorytetowe przetwarzanie zwłaszcza wniosków krajowych, co zagraża bezpieczeństwu transportu lotniczego w Polsce, a z czasem narazi nasz kraj na odszkodowania za niedostosowanie prawa do unijnego. Bez tych działań Ministerstwo Infrastruktury będzie tak jak obecnie sekundantem tego korupcyjnego proceduru.

Dalsze działania korekcyjne:

1. **Aktualizacja tabeli opłat UPL:** Opierając się na terminologii i wymogach obowiązujących w przepisach unijnych, należy uwzględnić "nowe produkty", takie jak certyfikaty, wpisy i przywieje w Załączniku 6 do Ustawy Prawo Lotnicze.
 2. **Zobowiązanie ULC do dostosowania wniosków o "nowe produkty":** W celu zapewnienia spójności z przepisami UE, ULC powinno dostosować wnioski dotyczące tych produktów do odpowiedniej terminologii i wymogów unijnych.
 3. **Dostosowanie wniosków dotyczących personelu lotniczego:** Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) powinien dostosować wnioski dotyczące personelu lotniczego do formatu umożliwiającego ich rozpatrzenie zgodnie z art. 35 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Należy wyeliminować żądania "innych dokumentów" oraz takie, które nie mają podstawy w prawie materialnym i są sprzeczne z art. 220 KPA. Organ ten powinien precyzyjnie określić wymagane dokumenty, zapewniając zgodność z przepisami prawa i unikając zbędnych obciążeń dla wnioskodawców. Zapis dotyczący obowiązku przedstawiania załączników w rozporządzeniu o licencjonowaniu celem udowodnienia spełniania wymagań powinien zostać zamieniony na obowiązek organu wskazania formatu wniosku oraz szczegółowych załączników. ULC nie jest komisją konkursową, która ocenia spełnienie wymagań przez kandydata na podstawie dokumentów, które ma on sam wymyśleć. Takie podejście przyspieszy procesy administracyjne i zapewni rzetelną ocenę wniosków.
 4. **Ścisłe stosowanie prawa unijnego przez ULC:** Zobowiązanie ULC do ścisłego stosowania terminologii i przepisów prawa unijnego w celu uniknięcia nieprawidłowości i zapewnienia zgodności z przepisami.
3. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów zapobiegających nieprawidłowościom w stosowaniu prawa UE w Polsce

Aby zapewnić prawidłowe stosowanie prawa Unii Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Infrastruktury powinno rozważyć wdrożenie następujących działań:

- **Utworzenie specjalnej jednostki:** Do monitorowania i raportowania nieprawidłowości w stosowaniu prawa UE.
- **Regularne audyty i kontrole wewnętrzne:** W Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz innych odpowiedzialnych instytucjach.
- **Szkolenia dla pracowników:** W zakresie prawidłowego stosowania prawa UE przez pracowników administracji publicznej.

- **System zgłaszania nieprawidłowości:** Z wprowadzeniem systemu zgłaszania nieprawidłowości przez obywateli i pracowników administracji, z zapewnieniem ochrony dla sygnalistów.
- **Wyciąganie konsekwencji:** Poprzez egzekwowanie odpowiedzialności za nieprawidłowości w stosowaniu prawa UE.
- **Aktywne działania kontrolne:** Zapewnienie rzeczywistych działań kontrolnych, nie ograniczając się jedynie do przesyłania petycji do ULC celem wyjaśnienia. Brak takich działań może skutkować negatywnymi konsekwencjami i interwencjami na arenie europejskiej.
- **Klarowość przepisów:** Usunięcie z ustawy Prawo Lotnicze oraz rozporządzeń wykonawczych niejasnych sformułowań, takich jak "z uwzględnieniem przepisów UE", „o ile przepisy UE nie mówią inaczej", aby przepisy były jednoznaczne, spójne i nie stwarzały zagadek logicznych.
- **Przepisy krajowe i administracyjne:** Przepisy krajowe muszą być kompletne, a dla prawa UE powinny być publikowane tylko przepisy administracyjne, wyraźnie oddzielone od przepisów krajowych.

Jednoznacznie podkreślam, że kwestia nazewnictwa, zwłaszcza w kontekście egzaminowania, jasno ukazuje, że Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) często ignoruje lub skutecznie unika realizacji działań zleconych przez Ministerstwo Infrastruktury. Proponowane przeze mnie kroki mają na celu zapobieganie nieprawidłowościom oraz zapewnienie transparentności i skuteczności w stosowaniu prawa Unii Europejskiej w Polsce.

Z poważaniem,

Proszę o odpowiedź tylko drogą elektroniczną. Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawie o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnienia, powielenia i utrwalania danych i danej pojedynczej: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia.