

, 27 września 2024r.

## 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] Petycja dotycząca konieczności rzetelnej analizy projektów zmian w prawie lotniczym oraz eliminacji błędów legislacyjnych.**

Zwracam się z prośbą o podjęcie działań w związku z nieprawidłowościami, które mają miejsce w procesie tworzenia Ustawy Prawo Lotnicze (UPL) oraz jego rozporządzeń wykonawczych. W świetle kompetencji Rządowego Centrum Legislacji (RCL), niniejsza petycja ma na celu zwrócenie uwagi na potrzebę dostosowania przepisów i ich projektów do standardów unijnych oraz międzynarodowych, co przyczyni się do stabilizacji i rozwoju rynku lotniczego w Polsce.

Wnoszę o:

- 1. Przeprowadzenie kompleksowej analizy zgodności krajowego prawa lotniczego z prawem unijnym:** Proszę o analizę istniejących przepisów lotniczych (ustawa Prawo Lotnicze i wydane na jej podstawie Rozporządzenia) w celu identyfikacji zapisów, które dotyczą nadpisywania rozporządzeń unijnych przez prawo krajowe. RCL, jako organ koordynujący proces legislacyjny, powinno zapewnić, że polskie przepisy nie naruszają art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że rozporządzenia UE mają bezpośrednie zastosowanie i nie powinny być modyfikowane przepisami krajowymi. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 Bollmann, pkt 4, „rozporządzenie (...) wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie mogą one – chyba że co innego stanowi rozporządzenie – podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów”.

Zgodnie z art. 1 ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. rozwój sektora oparty jest na jednolitości przepisów. Zarówno Minister właściwy ds. transportu (Ministerstwo), jak i Prezes ULC (ULC) na siłę poszukują upoważnień do stosowania rozwiązań krajowych. Upoważnienia te powinny być wyraźne i weryfikowane szczegółowo za każdym razem. Wszelkie krajowe „wdrażania” przepisów polegające na uzupełnianiu powodują „emigrację” podmiotów do innych nadzorów lotniczych UE, ze szkodą dla polskiej gospodarki.

Przykładem rozporządzenia, którego dotyczy ww. problem, jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. poz. 617). ULC złożył około 20 zawiadomień o podejrzeniu przestępstwa w sprawie naruszenia minimalnych wysokości lotów nad obszarami administracyjnymi miast. Prawomocne wyroki sądów karnych wskazały, że krajowe rozporządzenie wchodzi w zakres stosowania wyżej położonego w hierarchii prawa Rozporządzenia (UE) 923/2012 (SERA). ULC z opiniami sądów się oczywiście nie zgadza. Państwo Polskie poniosło straty, wielu pilotom zatruto życie, a Ministerstwo, mimo apeli, nie ma zamiaru usunąć bezprawnego zapisu, który na dodatek nie mógł być stosowany ze względów praktycznych.

Przykładowe sygnatury spraw:

- a. Postanowienie Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie sygn. VI Kz 256/24;
- b. Postanowienie Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie X Kz 504/24;
- c. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, VI Wydział Karny - Odwoławczy 230/24;
- d. Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi Południe w Warszawie, w III Wydziale Karnym Sygn. akt III K 1113/23.

2. **Przeprowadzenie kompleksowej analizy przepisów administracyjnych w kontekście przepisów prawa UE.** Przepisy wynikające z zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich obejmują m.in. opłaty, ubezpieczenia, procedury odwoławcze, kary itp., a mają na celu uregulowanie kwestii administracyjnych, które nie są objęte bezpośrednim prawem unijnym. Przykłady niewłaściwego pobierania opłat od produktów UE opisałem w petycji do Ministerstwa Infrastruktury z dnia 8 lipca 2024 (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/8-lipca6>). Głównym celem wielu rozporządzeń wytworzonych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) jest uwolnienie się spod rygorów Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA), co jest realizowane na wiele sposobów. Jedną z metod jest nieaktualizowanie prawa krajowego w zakresie obowiązku wydania decyzji administracyjnych. Na przykład przepisy UE dotyczące potwierdzania kwalifikacji personelu stosują terminy: licencja, uprawnienie, certyfikat, wpis, przywilej, zaś przepis krajowy nakazuje wydanie decyzji administracyjnej tylko dla licencji i uprawnień (art. 96 ust. 3 UPL). ULC twierdzi, że była to świadoma decyzja ustawodawcy, który chciał wyposażyć Prezesa ULC w prawo arbitralnego wyboru wniosków do procedowania. Takimi sprawami zajmują się obecnie polskie sądy. Inną metodą jest wprowadzenie procedury, która pozwala prowadzić postępowania w nieskończoność, np. poprzez nękanie klienta dodatkowymi wymogami i wyjaśnieniami na dowolnym etapie. Wszystkie te korupcjogenne zapisy powinny być weryfikowane pod kątem zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stwierdza, że każdemu obywatelowi przysługuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki,

a także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Obecna praktyka prowadzi do uznaniowości i przewlekłości procedur administracyjnych, co narusza prawo obywateli do sprawiedliwego i szybkiego rozpatrzenia sprawy. Należy również rozważyć, czy są zapewnione środki odwoławcze, zwłaszcza w sytuacji, gdy zapisy wyłączają KPA oraz umożliwiają arbitralne przeciąganie postępowania w nieskończoność. Zgodnie ze stanowiskami procesowymi ULC, wyłączenie KPA jest równoznaczne z arbitralnym wyborem wniosków do procesowania oraz uwolnieniem od zasady pisemności, terminów załatwienia sprawy itd.

3. **Uwzględnianie AMC i GM w procesie ustawodawczym.** Przepisy miękkie w europejskim prawie lotniczym odgrywają szczególną rolę i nie można stwierdzić zgodności przepisów krajowych z prawem UE bez analizy ich treści. Akceptowalne sposoby potwierdzania spełniania wymagań oraz materiały zawierające wytyczne (AMC i GM) wydaje EASA na podstawie upoważnienia zawartego w art. 76 ust. 3 Rozporządzenia Bazowego Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139. Wykazanie zgodności za pomocą opublikowanego AMC stwarza domniemanie zgodności z odpowiadającym wymaganiem. ULC podejmuje szereg działań bezprawnych w stosunku do ww. AMC/GM, np. publikuje je jako własne wytyczne, używa treści zmieniających się GM i AMC jako źródła krajowego prawa twardego lub proponuje skuteczne zmiany prawa, w których wyłącza się domniemania zgodności. Tłumaczenia AMC i GM (nie wiem, czy przysięgłe) mogą powodować, że AMC nie odnoszą się do treści przepisów i wprowadzają terminy, które nie są stosowane ani w prawie UE, ani w prawie krajowym. Publikacje tłumaczeń odbywają się często z wieloletnim opóźnieniem, co rodzi wątpliwości czy pracownicy urzędu korzystają z aktualnego prawa UE oraz od kiedy ich adresaci mają je stosować. Zaburza to ład prawny w Polsce w zakresie miękkiego prawa UE, które odgrywa dużą rolę w unijnym prawnym ekosystemie i można je nazwać truciem prawa UE. ULC potrafi odmawiać podmiotom skorzystania z AMC (brak domniemania zgodności czy możliwości/sensu AltMoC – alternatywnego sposobu spełnienia wymagań), co stanowi naruszenie prawa unijnego i niszczy rynek lotniczy w Polsce. Dlatego każdorazowo należy sprawdzać, czy ULC nie zmienia ani nie ogranicza AMC/GM wydanych przez EASA. Przykładem naruszenia, które zostało przemyczone w nowelizacji UPL z zeszłego roku, są egzaminy językowe dla kierowców na lotniskach, które zgodnie z AMC4.ADR.OPS.B.029 (e), czyli "KRYTERIA DOPUSZCZENIA ORGANIZACJI OCENIAJĄCYCH BIEGŁOŚĆ JĘZYKOWĄ" (Decyzja Dyrektora Wykonawczego 2021/003/R), mogą prowadzić dowolne podmioty, a gwarancją jest przepis ADR.AR.A.015 lit. a) Rozporządzenia (UE) 139/2014.
4. **Uwzględnianie norm ICAO w procesie ustawodawczym.** UPL nakłada w wielu artykułach uwzględnianie przepisów międzynarodowych, do których zalicza się normy ICAO. Dużą liczbę norm ICAO implementuje za nas EASA w przepisach UE, lecz mamy ciągle szereg obszarów, które nie są objęte zasięgiem przepisów prawa UE. Niemal każdy przepis krajowy jest przedmiotem normy ICAO. Należy ustalić, czy Ministerstwo podjęło decyzję o zgłoszeniu różnicy do ICAO w trybie art. 38 Konwencji Chicagowskiej (CC), czy należy zastosować normę bez zmian, do czego jesteśmy zobowiązani przez art. 12 i 37 CC. Obecnie, bez analizy ryzyka, świadomie naruszamy wiele norm ICAO i na dodatek nie zgłaszamy różnic do ICAO. Prawo tworzą prawnicy bez doświadczenia lotniczego. Przykłady tragicznego stanu

ignorowania norm ICAO oraz braku raportowania różnic do ICAO, co jest naruszeniem CC, można znaleźć w odpowiedzi Ministerstwa na moje petycje, np. z dnia 6 maja 2024 (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/6-maja3>) lub 10 czerwca 2024 r. (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/10-czerwca3>). Ten proces trzeba przerwać na poziomie legislacji.

5. **Przeprowadzenie analizy ryzyka zmiany lub wprowadzenia nowych przepisów.** W przypadku wielu projektów legislacyjnych związanych z sektorem lotniczym, szczególnie tych, w których odstępujemy od norm ICAO, konieczne jest zasięgnięcie niezależnych opinii, w tym szczególnie przeprowadzenie analizy ryzyka. Najlepiej, aby była ona wykonana przez podmiot niezależny od ULC, co zapewni bezstronność oraz rzetelność w ocenie potencjalnych konsekwencji prawnych i praktycznych nowych regulacji. Analiza ryzyka w tworzeniu prawa to proces oceny potencjalnych zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, wynikających z nowych przepisów. Pomaga zidentyfikować luki i możliwe negatywne skutki, które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo publiczne lub branżowe, jak w sektorze lotniczym. Niezależność w jej przeprowadzeniu zwiększa obiektywizm, co pozwala na tworzenie przepisów skutecznie minimalizujących ryzyko oraz chroniących interesy publiczne i bezpieczeństwo. W Ministerstwie znajduje się odwetowy, skandaliczny projekt zmiany Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. poz. 617), opracowany głównie przez grupę skompromitowanych urzędników, którzy nie mają najmniejszego pojęcia o bezpieczeństwie lotniczym, i którzy bez wyraźnego ratio legis oraz bez analizy bezpieczeństwa przepychają zmianę, znając ułomności procesu legislacyjnego, w której bez żadnych obliczeń czy analiz wprowadza się sztuczne wysokości stref ograniczonych, których celem jest wyłącznie ułatwienie składania zawiadomień do organów ścigania. Takie podjęcie decyzji jest nie tylko bezprawne, ale niesie szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa lotniczego. Na przykład pilot może odnieść mylne wrażenie, że wysokości stref zapewniają możliwość bezpiecznego lotu w przypadku awarii, wokół stref powstaną obszary zagęszczenia ruchu, grożące kolizją, a także zwiększa się ślad węglowy. Nieprognozowane pogorszenie pogody może spowodować deficyt paliwa i problemy z ominięciem stref ograniczeń. Piszę to jako pilot, instruktor i egzaminator i stawiam pytanie: kto i na jakim etapie ma przeprowadzać stosowane analizy?
6. **Ujednolicenie terminologii w prawie lotniczym.** Proszę o uporządkowanie i ujednolicenie terminologii stosowanej w polskim prawodawstwie lotniczym, aby była spójna z prawem unijnym i międzynarodowym. Obecnie istnieje wiele rozbieżności pomiędzy terminami używanymi w krajowych przepisach a tymi, które są stosowane w aktach prawnych Unii Europejskiej oraz w normach ICAO. Taki stan rzeczy prowadzi do niejasności i trudności w interpretacji przepisów, co może zagrażać bezpieczeństwu lotniczemu oraz harmonijnemu rozwojowi rynku lotniczego. Obecnie istnieje wiele źródeł tłumaczeń, takich jak rozporządzenia unijne, tłumaczone przez specjalne biuro Komisji Europejskiej, czy załączniki ICAO oraz AMC/GM, które tłumaczy i publikuje ULC. Niestety, wszystkie te tłumaczenia, zarówno z zakresu ICAO, jak i UE oraz krajowe, wykazują rażące niespójności, a nie ma organu, który podjąłby się rozwiązania tego problemu. Petycją z dnia 12 kwietnia 2024 r. (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/12-kwietnia6>) zaproponowałem rozpoczęcie porządkowania terminologii od uporządkowania tłumaczenia

Konwencji Chicagowskiej, gdzie jest sporo niespójności i nieprawidłowych tłumaczeń, chociażby do tłumaczenia znaczenia ICAO. Dalej proponowałem w petycji z dnia 8 lipca 2024 (<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/8-lipca6>) do Ministerstwa porządkowanie Prawa Unijnego. Spójne ustalone znaczenia terminów angielskich powinny być stosowane w przepisach krajowych. Przyznano mi czysto kurtuazyjnie, bo w ślad za tym nie wprowadzono żadnych zmian, że termin „aircraft operation” powinien być przetłumaczony w konwencji jako „operacje statków powietrznych”, a nie ich „eksploatacja”. Przykład ten obrazuje, że złe tłumaczenie konwencji ma również wpływ na tłumaczenia UE. W tytule Rozporządzenia (UE) 965/2012 stosuje się określenie „operacje”, a w tytule Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2019/947 (drony), do którego odwołuje się oczekująca zmiana UPL, mamy do czynienia z „eksploatacją”. Bez wsparcia zewnętrznego nie uda się przekonać obu organów, że do tłumaczenia wyrazu „authority” wystarczy jeden wyraz i jest to „organ”, czyli termin zgodny z ustawowym umocowaniem ULC. Niestety, psychologiczny aspekt nie pozwala na wyeliminowanie wielu terminów z UPL i jego rozporządzeń, takich jak „władza lotnicza”, „kompetentna władza lotnicza”, „władza licencjonująca”. Słusznie prawodawca unijny stosuje jako tłumaczenie termin „(właściwy) organ”. ULC nie chce oddać urojonej władzy, stosując logikę ad absurdum, podobnie jak odcina związek terminu „rules of the air” z art. 12 CC z tłumaczonym przez siebie Załącznikiem 2, gdzie wprowadza mylny termin w tytule „przepisy ruchu lotniczego”, który sugeruje związek z Załącznikiem 11 ICAO. Wprowadzenie jednolitej i spójnej terminologii jest niezbędne, aby zapewnić klarowność i jednoznaczność przepisów, co z kolei przyczyni się do zwiększenia efektywności działania sektora lotniczego oraz ochrony bezpieczeństwa użytkowników. Dlatego tak ważne jest, aby wszelkie zmiany legislacyjne oraz tłumaczenia terminologii były starannie przemyślane i realizowane zgodnie z międzynarodowymi standardami. Obawiam się, że obecnie urzędnicy lotniczy nie są w stanie dokonywać wykładni autentycznej prawa i panuje tu ogromny chaos. Moje propozycje uporządkowania nie odniosły skutku.

- 7. Uwzględnienie zmian w kontekście rozwoju polskiego rynku lotniczego:** Wnoszę o wprowadzenie zmian legislacyjnych, które wspierają konkurencyjność polskiego sektora lotniczego na tle innych państw członkowskich UE. Niezgodność przepisów krajowych z regulacjami unijnymi negatywnie wpływa na działanie podmiotów lotniczych, ogranicza ich rozwój i obniża konkurencyjność polskiego rynku lotniczego. Na dzień składania tego wniosku obowiązuje „Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego do 2030 roku...”, w której zapisano „Analizę regulacyjnych i administracyjnych barier w lotnictwie cywilnym”. Niestety, nie spotkałem się dotychczas z projektem, który te bariery zmniejsza, a wręcz przeciwnie – nieustannie wprowadzane są nowe ograniczenia.

Wszystkie wyżej wymienione kroki muszą być wykonane w trakcie prac nad projektem. Bez ich przeprowadzenia istnieje ryzyko wprowadzenia nieodpowiednich regulacji, które mogą zaszkodzić rozwojowi sektora lotniczego w Polsce oraz wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo lotnicze.

Niestety, ilość błędów legislacyjnych, które przedostały się do obiegu prawnego, jest zbyt duża. Konieczne jest podjęcie zdecydowanych kroków, aby uniknąć powielania takich sytuacji w przyszłości. Wprowadzenie niewłaściwych

regulacji może skutkować niebezpiecznymi sytuacjami w powietrzu oraz wpływać na zaufanie do systemu lotniczego w naszym kraju.

Niemal całe prawo lotnicze w Polsce powstaje w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC), który następnie odpowiada za jego egzekwowanie. Taka sytuacja wymusza szczegółową kontrolę zarówno nad procesem tworzenia przepisów, jak i nad ich wdrażaniem oraz stosowaniem w praktyce.

Przepisy lotnicze wymagają szczególnej uwagi oraz dodatkowych środków i działań w stosunku do innych przepisów, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Proszę o podjęcie działań w celu usunięcia opisanych nieprawidłowości oraz wdrożenie zmian, które pozwolą na harmonizację polskiego prawa lotniczego z prawem unijnym oraz międzynarodowymi standardami, co w efekcie przyczyni się do stabilizacji i rozwoju rynku lotniczego w Polsce, a także zapewni wyższy poziom bezpieczeństwa przewozu lotniczego, który obecnie może być zagrożony przez niespójne i wadliwe regulacje.

Z poważaniem,  
/podpisano elektronicznie/

*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.*