

, dnia 14 marca 2024 r

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 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.

Treść petycji:

Podjęcie działań w celu doprowadzenia do praworządności w obszarze sankcji karnych Ustawy Prawo Lotnicze, gdzie niepotrzebnie angażowana jest Policja.

Cel:

Sprawy będące przedmiotem petycji nurtują od dawna zarówno mnie (jestem pilotem, instruktorem i egzaminatorem), jak i nieomal całe środowisko lotnicze w Polsce. Poruszałem je w szeregu artykułach na prowadzonej przeze mnie stronie internetowej i spotkały się one z dużym odzewem zbulwersowanych czytelników, w związku z czym postanowiłem zaadresować propozycję rozwiązania problemu za pomocą indywidualnej petycji, która ma następujące cele:

1. Zmianę obecnej praktyki, która niepotrzebnie angażuje policję w kwestie wymagające specjalistycznej znajomości prawa lotniczego, ograniczając ich działania do najpoważniejszych przypadków naruszeń.
2. Usprawnienie działań policji poprzez skierowanie ich uwagi na najpoważniejsze przestępstwa.
3. Usunięcie **niekonstytucyjnych** przepisów karnych Ustawy Prawo Lotnicze i zastąpienie ich stosownymi sankcjami administracyjnymi dla dobra bezpieczeństwa publicznego.

Propozycje zmian prawnych:

1. Usunięcie art. 212 ust. 1 pkt 1) lit. a) i art. 212 ust. 1 pkt 1) lit. c) Ustawy Prawo Lotnicze, które kryminalizują naruszanie przepisów dotyczących ruchu lotniczego oraz zakazów i ograniczeń wprowadzonych na podstawie odpowiednich rozporządzeń Ministra właściwego ds. transportu.
2. Wprowadzenie w zamian nowych kar administracyjnych w przypadku naruszeń przepisów dotyczących zakazów lub ograniczeń lotniczych związanych m.in.: z bezpieczeństwem państwa, zgodnie z poniższymi propozycjami:
 - a) Art. 209un. 1. Użytkownik statku powietrznego, który co najmniej dwukrotnie w okresie 12 miesięcy naruszył należycie opublikowane w

rozumieniu przepisu SERA.3145 rozporządzenia (UE) 923/2012 zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 119 ust. 4, podlega karze pieniężnej w wysokości do 1 000 zł.

- b) Art. 209uo. 1. Użytkownik statku powietrznego, który naruszył należycie opublikowane w rozumieniu przepisu SERA.3145 rozporządzenia (UE) 923/2012 zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 119 ust. 1, podlega karze pieniężnej w wysokości do 2 000 zł.

Uzasadnienie:

Naruszenia przepisów lotniczych nie zawsze wymagają zaangażowania policji i prokuratury, zwłaszcza gdy są one wynikiem braku świadomości lub niewiedzy użytkowników statków powietrznych. Skoncentrowanie działań organów sprawiedliwości na najpoważniejszych przypadkach przestępstw, takich jak np. spowodowanie zagrożenia katastrofą w ruchu powietrznym, pozwoli skuteczniej egzekwować przepisy oraz chronić bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym.

Obecny w.w. zapisy ustawowe są **niekonstytucyjne**. Już w 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Adam Bodnar w swojej interwencji skierowanej do Ministra Infrastruktury alarmował, że:

„Zasady odpowiedzialności karnej obywateli ma określać ustawa - nie rozporządzenie ministra na podstawie Prawa Lotniczego. Z punktu widzenia ochrony zaufania obywatela do państwa konstrukcja prawna, przyznająca ministrowi pełną swobodę w określaniu nakazów i zakazów, za których złamanie grozi odpowiedzialność karna, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa.

Arbitralność w formułowaniu przez ministra przepisów ... prowadzi bowiem do niezgodnego z Konstytucją RP przeniesienia materii karnej, objętej wyłącznością ustawową, w całości do aktu wykonawczego. Brak określenia choćby podstawowych znamion czynu zabronionego w Prawie lotniczym i pozostawienie tego do uregulowania - w sposób całkowicie dowolny - w rozporządzeniu ministra, prowadzi do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Ministerstwo Infrastruktury, które ustanawia przepisy dotyczące lotnictwa oraz stosowne zakazy i nakazy, powinno być również zaangażowane w nadzór nad ich egzekwowaniem, co może zapewnić lepsze funkcjonowanie systemu regulacyjnego w sektorze lotniczym oraz przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa. Do celu prawidłowego i skutecznego nadzoru nad wykonaniem rozporządzeń w dziedzinie przepisów lotniczych powinien być **efektywnie** wykorzystywany właściwy organ, który to ministerstwo nadzoruje tj. **Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC)**.

Dodatkowo **niestety**, istnieją sytuacje, w których ULC nie korzysta nawet z istniejących możliwości nałożenia sankcji administracyjnych na osoby naruszające przepisy lotnicze, takich jak zawieszenie lub odebranie licencji pilotowi, choć posiada takie uprawnienia. W ostatnich latach zdarzyło się ponad 20 przypadków, w których ULC skierował arbitralne zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa naruszenia przepisów ruchu lotniczego do organów ścigania, zamiast samodzielnie, równoległe egzekwować przepisy administracyjne.

Duża część z tych zawiadomień dotyczyła naruszenia obszarów przestrzeni powietrznej, które nie były „należycie opublikowane” w rozumieniu Rozporządzenia (UE) 923/2012 (dalej: SERA), przepisów wspólnego europejskiego nieba i jest wbrew normom ICAO, co narusza art. 38 Konwencji Chicagowskiej. Ministerstwo Infrastruktury oraz inicjator zmian czyli ULC, zakładają w § 3 ust. 1 pkt 2) „**ROZPORZĄDZENIA MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące**”, że zarówno polscy jak i zagraniczni piloci do wykonywania lotów nad terenem naszego kraju powinni używać danych których nie ma zawartych w rozdziale GEN 1.7 Zbioru Informacji Lotniczych AIP Polska (wymogi normy Załącznika 15 do Konwencji Chicagowskiej), ale informacji z geoportal (obszary administracyjne miast) oraz strony internetowej GUS. **Ośmiesz** to nasz kraj na arenie międzynarodowej, tym bardziej, że w Polskiej przestrzeni powietrznej wykonują też loty zagraniczne statki powietrzne. Wykonywanie lotów zgodnie z warunkami tego rozporządzenia jest praktycznie niemożliwe i egzekwowanie jego w pełni może sparaliżować m.in.: policję. Nie służy ono absolutnie bezpieczeństwu, wbrew pozorom może je osłabiać i nie można przyjąć, że naszego kraju nie stać na rozwiązania zgodne z normami międzynarodowymi, które nie konstytuują automatycznie możliwości niskiego latania nad miastami. W sprawie tego rozporządzenia wystosowałem już stosowną petycję do Ministerstwa Infrastruktury.

Zarówno ULC jak i nadzorujące go ministerstwo nie do końca jak widać rozumieją, że w Polsce obowiązują bezpośrednio przepisy prawa UE, które stoją wyżej w hierarchii prawa niż krajowe rozporządzenia. Niechęć do korzystania z narzędzi, jakie daje prawo Unii Europejskiej (np. SERA), odbija się doniesieniami na pilotujących, którzy domagają się stosowania tego prawa i uznają jego wyższość. Wprowadzenie rozwiązań lokalnych wymaga **wyraźnego**, a nie dorozumianego upoważnienia w przepisach unijnych. Wdrożenie przepisów unijnych byłoby krokiem ku spójności i zgodności z europejskimi standardami, co przyczyniłoby się do wzmacniania zaufania do polskiego systemu prawnoustrojowego oraz poprawy bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej.

Takim ‘*sprawami*’ (zawiadomieniami) zajmuje się niestety obecnie policja i prokuratura. Dodatkowo, sugeruję, aby w.w. działania ULC były **przedmiotem troski i dyskusji** w ramach spotkań międzyresortowych.

Obecnie penalizowane są bezpośrednio wyłącznie naruszenia przestrzeni powietrznej wprowadzone przez Radę Ministrów w trybie Art. 119 ust.2 Prawa Lotniczego. Do penalizacji naruszeń przestrzeni określonych w trybie Art. 119 ust. 4 tejże ustawy ULC próbuje wykorzystać „tylnymi drzwiami” w.w. przepis o naruszaniu „przepisów ruchu lotniczego”, a termin taki nie występuje ani w Konwencji Chicagowskiej, ani obowiązujących u nas bezpośrednio przepisach unijnych. Podobnie zawiadomienia dotyczące rzekomych naruszeń „przepisów ruchu lotniczego” dotyczą również zakazów, które nie są wymienione w krajowym „Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów ruchu lotniczego z dnia 17 lipca 2020 r.”. Takie analizy prawne nie powinny być elementem rutynowych zadań policji.

Sugeruję jednolicie wprowadzenie czytelnych sankcji administracyjnych jako zastępstwo dla obecnie stosowanych przepisów karnych w celu usprawnienia egzekwowania prawa lotniczego oraz wzmocnienia ochrony stref powietrznych wprowadzanych również ze względu na bezpieczeństwo państwa. Stosowanie

wykładni rozszerzającej w postępowaniach karnych szczególnie dla policji jest problematyczne, szczególnie gdy terminologia prawna nie jest jednoznacznie zdefiniowana ani zgodna z międzynarodowymi normami. Wierzę, że wykorzystanie narzędzi, takich jak zapisy radarowe, przez Urząd Lotnictwa Cywilnego do weryfikacji naruszeń może przyczynić się do precyzyjnego i rzetelnego ustalenia faktycznych przewinień oraz odpowiednich sankcji. Przejście na jednolite sankcje administracyjne mogłoby zatem uprościć proces egzekwowania prawa, co w rezultacie przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa lotniczego oraz ochrony stref powietrznych wprowadzanych ze względu na bezpieczeństwo państwa.

Mam nieodparte wrażenie, że organy nadzoru lotniczego celowo unikają odpowiedzialności za egzekwowanie prawa, przekładając to zadanie na inne instytucje, co może prowadzić do nadużyć oraz niewłaściwego wykorzystania zasobów administracyjnych. W przeciwieństwie do organów ścigania, które mogą nie mieć odpowiedniej ekspertyzy w tym obszarze, ULC dysponuje specjalistyczną wiedzą oraz doświadczeniem w zakresie przepisów lotniczych i regulacji ruchu powietrznego. Dlatego też, ULC powinien być głównym organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów lotniczych oraz nakładanie sankcji administracyjnych w przypadku ich naruszenia, a nie wyreczać się innymi organami systemu sprawiedliwości. Można też rozważyć rozszerzenie uprawnień tego organu.

Obecne kary przewidziane w ustawie Prawo Lotnicze są niewspółmierne do popełnionych naruszeń i nie uwzględniają zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Warto byłoby odnieść się do wysokości grzywien nakładanych obecnie w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń drogowych. Enigmatycznie sformułowane naruszenie „przepisów ruchu lotniczego” zrównane jest z aktami o charakterze niemal terrorystycznym (zagrożenie karą pozbawienia wolności do lat 5). Ani w tytule, ani treści bezpośrednio obowiązującego w Polsce Rozporządzenia SERA (transponuje ono normy ICAO i nie można go bez wyraźnego upoważnienia w tym prawie krajowymi przepisami zmieniać), podobnie jak w Konwencji Chicagowskiej, nie występuje termin „przepisy ruchu lotniczego”. Stały się one ustawową furtką do nieuprawnionego określenia katalogu zakazów przez ministra właściwego d.s. transportu, nawet tych bezprawnych.

Ochronę bezpieczeństwa komunikacji lotniczej zapewniają przepisy Kodeksu Karnego. Takiego systemu kar dla pilotujących nie ma nawet w Rosji i Chinach.

Należy także podkreślić, że Rozporządzenie (UE) 376/2014 zawiera definicję "Just Culture", która zakłada, że działania podejmowane przez pilotów powinny być oceniane w kontekście ich doświadczenia i wykszolenia, a tylko ULC posiada odpowiednie zasoby i wiedzę, aby właściwie ocenić działania pilotów przez pryzmat w.w. zasad.

Wprowadzenie kary administracyjnej nakładanej na użytkownika statku powietrznego, a nie bezpośrednio na pilotującego statkiem powietrznym, może ułatwić egzekucję przepisu, ponieważ często właściciel statku powietrznego jest łatwiejszy do zidentyfikowania i skontaktowania niż sam pilot. Taka forma sankcji może również skłonić użytkowników statków powietrznych do większej ostrożności przy korzystaniu z przestrzeni powietrznej oraz do zapewnienia, że ich statki są wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami lotniczymi.

Oczekiwane korzyści:

1. Skoncentrowanie działań organów sprawiedliwości na najpoważniejszych przypadkach przestępstw, co zwiększy skuteczność egzekwowania przepisów lotniczych.
2. Odciążenie policji i prokuratury, umożliwiając im skupienie się na najważniejszych zadaniach związanych z zapobieganiem poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego.
3. Zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu powietrznym poprzez skuteczniejsze egzekwowanie przepisów lotniczych.
4. Poprawa efektywności działań organów sprawiedliwości i instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów lotniczych.

Informacja dodatkowa: Praktyka egzekwowania kar administracyjnych lub innych pieniężnych za naruszenia przepisów lotniczych jest powszechnie stosowana w innych państwach Unii Europejskiej i przynosi korzyści finansowe dla budżetów tych państw poprzez pozyskiwanie środków z kar nałożonych na użytkowników statków powietrznych. Warto również podkreślić, że kary, zgodnie z praktyką stosowaną w innych krajach, mogą być ewentualnie egzekwowane przez Państwową Agencję Żeglugi Powietrznej, co przynosi korzyści zarówno w skuteczności egzekucji, jak i ochrony bezpieczeństwa lotów. Trudno uznać, aby dotychczasowe drakońskie kary przyniosły jakiegokolwiek efekty. Dotychczasowa praktyka „odstraszania” pilotujących statkami powietrznymi pośrednimi przepisami nie przyniosła żadnych realnych efektów.

[...]

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. Wyrażam zgodę na publikowanie nazwy prowadzonej przeze mnie strony internetowej , użytej w treści petycji.

