

dnia 2 sierpnia 2024 r.

Ministerstwo Infrastruktury  
ul. Chałubińskiego 4/6,  
00-928 Warszawa

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 w sprawie przeprowadzenia niezależnej oceny Krajowego Planu Bezpieczeństwa 2024 przez Ministerstwo Infrastruktury, zobowiązania ULC do publikacji wersji angielskiej planu, uregulowania zarządzania bezpieczeństwem w polskim prawodawstwie oraz wprowadzenia działań zaradczych z ewentualnym wsparciem EASA.

### **[Uzasadnienie]**

Niniejszym składam petycję dotyczącą Krajowego Planu Bezpieczeństwa na lata 2024 – 2026 (dalej zwany „KPB 2024”, „KPB”), stanowiącego załącznik do Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (dalej zwanego „KPBwLC”). Treść tego dokumentu budzi poważne obawy, jeśli chodzi o rzetelność danych, ujawnia luki w nadzorze sprawowanym przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), omija Europejski Plan Bezpieczeństwa Lotniczego i nie ma większego związku z poprawnie rozumianym zarządzaniem bezpieczeństwem lotniczym.

Ministerstwo powinno przeprowadzić niezależną ocenę KPB 2024 nie tylko ze względu na sprawowany nadzór nad ULC, ale również dlatego, że jest to załącznik do dokumentu „KPBwLC” do autorstwa, którego jak rozumiem ministerstwo przyznaje się. Bez pogłębionych analiz można nabrać poważnych wątpliwości co do celu i „jakości” KPB.

Większość krajów publikuje swoje plany również w języku angielskim i mogą one stanowić wzór dla ULC, pokazując, jak spójnie, krótko i skutecznie można adresować plany bezpieczeństwa lotniczego. Wyrażam zdziwienie, że ULC nie publikuje angielskiej wersji planu, w sytuacji, gdy duża część personelu lotniczego oraz pracowników polskich przewoźników używa tego języka. Dodatkowo plan odnosi się do Europejskiego Planu Bezpieczeństwa Lotniczego (EPAS) w wersji angielskiej i ważna jest spójność tych planów. Wersja angielska może również dać EASA pogląd, jak w praktyce odbywa się zarządzanie bezpieczeństwem w Polsce. Niestety polska wersja zawiera skróty, uproszczenia i jest niezrozumiała dla przeciętnego czytelnika.

Wyraźnie zaznaczam, że petycja jest adresowana do Ministerstwa Infrastruktury, a nie do Prezesa ULC, w związku z czym apeluję o niezależną analizę, a nie przesyłanie przeredagowanej kopii odpowiedzi nadzorowanego przez ministerstwo organu tj. ULC.

Przechodząc do zauważonych nieprawidłowości...

## **Brak Krajowych Regulacji i Błędne Podstawy Formalne w Zarządzaniu Bezpieczeństwem Lotniczym**

Pierwszy problem dotyczy braku uregulowań krajowych i błędnie opisanych podstaw formalnych zarządzania bezpieczeństwem lotniczym w krajowym programie i planie bezpieczeństwa lotniczego. Bezpośrednio obowiązujące przepisy Rozdziału II Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 (Rozporządzenie Bazowe) „Zarządzanie Bezpieczeństwem Lotniczym” określają ramy Europejskich i Krajowych Programów i Planów Bezpieczeństwa Lotniczego. Ustawa Prawo Lotnicze, w wyniku biernej postawy Ministra właściwego ds. transportu, nie uszczegóławia procedur związanych z ww. Rozporządzeniem i nie reguluje Zarządzania Bezpieczeństwem Lotniczym dla obszarów nieobjętych tą regulacją unijną.

Polska nie ma żadnych formalnych zobowiązań wobec Załącznika 19 do Konwencji Chicagowskiej, ponieważ Artykuł 37 koncentruje się na „współpracy w celu ujednostajnienia przepisów”, a nie na automatycznym przyjęciu załączników jako obowiązkowych norm. Potwierdzenie stosowania uchwał ICAO w ustawie Prawo Lotnicze nie zwalnia Polski z obowiązku ich formalnej implementacji.

Minister Infrastruktury i Prezes ULC, działając bez ustawowego umocowania, nie mają prawa stosować Załącznika 19 według własnego uznania, zanim zostanie on formalnie wprowadzony do polskiego prawa. Załącznik 19, jak inne załączniki do Konwencji, zawiera opcjonalne normy i wymaga oddzielnej implementacji w krajowym systemie prawnym.

Stosowanie załączników ICAO, które są opcjonalne, nie zastępuje potrzeby formalnej legislacji. Traktowanie tych załączników jako typowych załączników do umów jest rażącym nieporozumieniem, ponieważ każda norma i zalecana metoda postępowania (SARP) wymaga osobnego uregulowania w prawodawstwie krajowym.

Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC) musi być ustanowiony ustawą, szczególnie w obszarach nieobjętych Rozporządzeniem Bazowym. Ministerstwo Infrastruktury działa wyłącznie na podstawie ustawowych upoważnień, a jakiegokolwiek wdrażanie norm ICAO bez formalnej legislacji jest bezprawne.

Przyjęcie logiki, że potwierdzenie stosowania Załącznika 19 automatycznie ustanawia KPBwLC jako zbiór przepisów lokalnych, to czysty absurd. Wszelkie plany i programy muszą być solidnie uregulowane w krajowym prawodawstwie, aby zapewnić ich skuteczność i zgodność z międzynarodowymi standardami.

Ministerstwo Infrastruktury powinno natychmiast nadrobić wieloletnie zaniedbania i rzeczowo odnieść się do zarzutów dotyczących implementacji Załącznika 19. Powtarzanie wrywkowych cytatów z nie zawsze trafnych publikacji jest nie tylko niewystarczające, ale wręcz niepoważne. Ministerstwo musi zaprzestać powierzchownego traktowania problemu i przejść do konkretnego działania, aby

sprościć wymogom prawnym i zapewnić zgodność z międzynarodowymi standardami.

## **Nieskuteczność Krajowego Planu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym i Niezgodność z Zaleceniami EPAS**

ULC, zamiast skupić się na **nadzorze nad oszustwami w organizacjach PART-147** (zadanie dla krajów członkowskich MST.0035 z EPAS), rozmył te zalecenia, rozszerzając je na wszystkie egzaminy, w tym te przeprowadzane w siedzibie urzędu. Takie działanie jest nie tylko nieefektywne, ale również sprzeczne z intencjami EPAS, prowadząc do rozmycia odpowiedzialności i braku skutecznego nadzoru.

W szczególności, zadanie MST.0035 z EPAS, które jasno określa nadzór nad przypadkami oszustw w organizacjach PART-147, zostało w KPB umyślnie i z premedytacją zmienione na "oszustwa podczas egzaminów (**m.in.** w PART-147)", co całkowicie zmienia sens zaleceń. Pod pozorem robienia więcej, w rzeczywistości nie realizuje się tego, co było celem zadania, co prowadzi do braku skutecznych działań w obszarze rzeczywistych zagrożeń. Jest to analogiczny manewr do terminu „*lub czasopisma*”, o który głośno było w przeszłości.

Wprowadzenie wskaźników bezpieczeństwa, które nie mają bezpośredniego związku z rzeczywistymi zagrożeniami, jest nieadekwatne i nieodpowiedzialne. Takie wskaźniki nie pozwalają na właściwe monitorowanie i zarządzanie ryzykiem, co jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego. KPB całkowicie pomija konieczność ściślejszej kontroli organizacji PART-147 i egzekwowania od nich raportowania nadużyć, co jest kluczowym oczekiwaniem EASA. Zamiast tego skupiono się na egzaminach w siedzibie ULC, co jest działaniem nieadekwatnym i niezgodnym z zaleceniami EPAS.

Dodatkowo co należy zauważyć ani w Prawie Lotniczym, ani w strukturze ULC nie istnieje instytucja Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej (LKE). Pojawienie się tej instytucji w KPB świadczy o tym, że plan był robiony na kolanie, bez odpowiedniego przygotowania i zgodności z obowiązującymi przepisami.

Na domiar złego niejako przy okazji wprowadzono Wskaźnik Poziomu Bezpieczeństwa (SPIs – Safety Performance Indicators), który jest wprost kuriozalny i nie mający związku ze wskazanym przez EASA zagrożeniem.

Cytuję:

*„Monitorowanie zagrożeń: W ramach SPIs w ULC mierzy się:*

- *liczbę przypadków oszustw na podstawie danych Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej ULC,*
- *liczbę wszystkich podchodzących do egzaminów.*

*Cel działań: Utrzymanie liczby przypadków prób oszukiwania na jak najniższym poziomie pomimo zwiększającej się liczby podejść do egzaminów.”*

Cel postawiony przez ULC jest kompletnie oderwany od rzeczywistości. Zakładając, że procent zdesperowanych osób, które ściągają, jest mniej więcej taki sam z biegiem czasu, jedyną metodą na osiągnięcie tego celu jest zmniejszenie wykrywalności incydentów ściągnięcia. To podejście jest nie tylko absurdalne, ale również niebezpieczne, ponieważ ignoruje rzeczywiste zagrożenia i podważa zasady bezpieczeństwa.

### **Nierealizowanie Zadań MST z EPAS przez ULC: Rażące Zaniedbania w KPB**

ULC nie zrealizował zadania MST.0036 z EPAS dotyczącego celów szkoleniowych PPL/LAPL w części „Informacje meteorologiczne”. EPAS wymaga opracowania proporcjonalnych celów szkoleniowych obejmujących:

- *Praktyczną interpretację naziemnego radaru pogodowego;*
- *Praktyczną interpretację meteorologicznych zdjęć satelitarnych;*
- *Prognozy z numerycznych modeli prognoz pogody.*

Cele szkoleniowe i zmieniona baza pytań egzaminacyjnych miały być opracowane w Q4 2023. Tymczasem mamy już rok 2024, a w KPB nie ma śladu tego obszaru. ULC nie ogłosił publikacji zmienionego sylabusu, celów szkoleniowych, bazy pytań egzaminacyjnych co oznacza, że najprawdopodobniej nie został wykonany żaden ruch w obszarze zakreślonym przez EPAS.

Moim zdaniem manewr ten ma ukryć smutny fakt, że ULC nie posiada w ogóle żadnych celów szkoleniowych do sylabusów publikowanych przez EASA, co ma bardzo poważne skutki w obszarze bezpieczeństwa. Wiele wypadków i incydentów w ostatnich latach ma bezpośredni związek z tym brakiem.

Należy przejrzeć zadanie po zadaniu, ile zadań dla krajów członkowskich ULC obszedł lub pominął. Plan krajowy musi wymieniać wszystkie MST z EPAS i odnosić się do każdego zadania.

### **Bezsensowność Działań w Krajowym Planie Bezpieczeństwa Lotniczego w Kontekście Zakłóceń Sygnału GNSS/GPS**

W krajowym obszarze zagrożeń wprowadzono obszar zakłóceń 3.k) zakłócenia sygnału GPS/GNSS, który pokazuje płytkość i powierzchowny charakter Planu Bezpieczeństwa.

Przedstawiane dane nie odzwierciedlają rzeczywistej liczby zdarzeń, lecz liczbę zgłoszeń, które mogą zawierać „paczki” zdarzeń od jednego operatora. Zliczanie liczby zgłoszeń zamiast rzeczywistych zdarzeń jest absurdem, ponieważ nie daje prawdziwego obrazu skali problemu. Wyniki mogą się różnić w zależności od tego, czy operator wysłał zgłoszenia co 4 godziny, czy co 8 godzin. Związek ULC z logiką staje się coraz bardziej ulotny. Od samego mieszania (zgłaszania) herbata nie staje się bardziej słodka. Bezpieczeństwo lotnicze nie powinno występować na deskach teatru absurdu.

Jeżeli wyodrębnia się obszar zagrożeń zasadniczo po to, aby w efekcie opublikować w Biuletynie Bezpieczeństwa artykuł o zakłóceniach sygnałów satelitarnych, który oparty jest na starych artykułach prasy branżowej to jest to przykład działania

pozornego. Operatorzy nie potrzebują żadnych przypomnień dotyczących zjawiska, z którym spotykają się niemal codziennie.

## **Wykorzystywanie Programu do Polityki, dziury w nadzorze, niezrozumienie roli zarządzania bezpieczeństwem**

### **KPB zawiera rozbudowany, ale niezrozumiały Systemowy Obszar Zagrożeń**

Pierwszym już z obszarów zagrożeń jest cytuję:

1. a) *Ruch lotniczy / Liczba zdarzeń ogółem / finansowanie i zasoby krajowego nadzoru lotniczego*

Zawarty w planie opis sugeruje przesadnie alarmistyczny obraz sytuacji. Sugerowanie znaczącego wzrostu ruchu lotniczego i konieczności znacznego zwiększenia zasobów nadzoru może być nieuzasadnione. Wzrost ruchu lotniczego jest zazwyczaj umiarkowany, a efektywne zarządzanie bezpieczeństwem można osiągnąć bez drastycznego zwiększania budżetu. Takie podejście może być postrzegane jako próba uzyskania dodatkowych funduszy bez dostatecznego uzasadnienia w rzeczywistych danych. Wygląda na to, że plan służy realizacji celów politycznych, a nie wyłącznie bezpieczeństwu.

**Na podstawie monitorowanych wartości trudno jest dostrzec jakikolwiek związek z celem analiz, mimo że taki związek według założeń powinien być widoczny.** Ustalanie obszarów zagrożeń bez konkretnego planu działań mających na celu ich zredukowanie jest działaniem pozorowanym i nieefektywnym. Samo identyfikowanie zagrożeń bez proponowania odpowiednich środków zaradczych nie przyczynia się do poprawy sytuacji i może dawać fałszywe poczucie bezpieczeństwa. W praktyce, efektywne zarządzanie ryzykiem wymaga nie tylko analizy potencjalnych zagrożeń, ale także opracowania i wdrożenia konkretnych strategii mających na celu ich minimalizację. Bez takich działań, identyfikacja zagrożeń staje się jedynie teoretycznym ćwiczeniem, które nie przynosi realnych korzyści i jest tylko szastaniem pieniędzmi podatników.

Dane historyczne pokazują raczej na brak związku budżetu ULC z „wypadkowością” lotniczą na terenie Polski.

W praktyce też etaty inspektorskie nie oznaczają wcale etatów, których obsadzenie wiązało się z doświadczeniem w lotnictwie, co ewidentnie widać z zamieszczanych przez ULC ogłoszeń rekrutacyjnych.

Dane dotyczące wypadków i incydentów powinny być odniesione do liczby operacji lotniczych lub statków powietrznych. **Bez uwzględnienia tych wskaźników wartości bezwzględne prowadzą do błędnych wniosków o stanie bezpieczeństwa, ponieważ nie pokazują rzeczywistego ryzyka w kontekście intensywności działalności lotniczej.**

ULC nie posiada nawet oszacowań dotyczących liczby statków powietrznych operujących w Polsce, które są zarejestrowane za granicą. Należy zauważyć, że antyrynkowa działalność ULC doprowadziła do tego, że właściciele zdecydowali się

zarejestrować swoje statki za granicą. Brak danych o takich statkach uniemożliwia ocenę, czy ich eksploatacja jest bardziej czy mniej bezpieczna niż statków zarejestrowanych w Polsce. W efekcie, **ULC utracił kontrolę nad pełnym obszarem bezpieczeństwa lotniczego w Polsce.**

Smutnym wnioskiem jest to, że ULC nie tylko nie realizuje zadań narzuconych przez EASA, ale także nie zarządza bezpieczeństwem lotniczym statków powietrznych, które nie są objęte regulacjami europejskimi.

Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC), udając, że zajmuje się zarówno standardami Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) jak i Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), w rzeczywistości nie realizuje ani jednych, ani drugich.

Kolejnym zarzutem jest to, że ULC monitoruje jakieś systemy ICAO i EASA, ale brak jest jasnych wniosków z tych działań. W praktyce nic z tego nie wynika, co sugeruje, że działania te są jedynie symulacją aktywności. Podatnicy nie są zainteresowani autoreklamą urzędu.

ULC, zamiast efektywnie zarządzać bezpieczeństwem lotniczym, zdaje się zaspokajać społeczne zapotrzebowanie na istnienie nadzoru lotniczego, nie dostosowując swoich działań do rzeczywistych potrzeb i zagrożeń.

Sama działalność urzędu stanowi już zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Nie dość, że obszary zagrożeń wskazane przez EPAS są w KPB w podstępny sposób omijane, to ignorowane są te obszary, które są specyficzne dla Polski, na przykład:

1. **Długi czas oczekiwania na licencję** po ukończeniu szkolenia, co jest ryzykowne dla świeżo upieczonych pilotów.
2. **Pytania w egzaminach teoretycznych do licencji prywatnych**, które nie odnoszą się do kwestii bezpieczeństwa.
3. **Niepewność prawna**, wynikająca m.in. z niejednolitego tłumaczenia terminów z załączników ICAO i przepisów prawa UE oraz nagminnego nadpisywania przepisów unijnych prawem krajowym.
4. **Dziurawy system licencjonowania**, który nie tylko pozwala na bezprawne wydanie obywatelom państw trzecich unijnych licencji pilota liniowego, ale także charakteryzuje się brakiem przewidywalności terminów rozpatrzenia wniosków o wpisy, certyfikaty i przywileje będące unijnymi formami poświadczenia kwalifikacji lotniczych. Brak przewidywalności i uznaniowość w wydawaniu tych dokumentów powinny być monitorowane i napiętnowane.

Więcej szczegółowych informacji możecie Państwo znaleźć na stronie [www.avialaw.blogspot.com](http://www.avialaw.blogspot.com).

### **Dodatkowo problem z brakiem umiejętności zarządzania w ULC**

Nietrudno jest oprzeć się wrażeniu, że kierownictwo ULC, często wywodzące się spoza branży lotniczej, nie jest w stanie zrozumieć i adekwatnie interpretować Krajowego Planu Bezpieczeństwa (KPB). Problem tkwi głębiej tj. w zarządzaniu tym organem.

Z załączonego do KPB Rejestru Zadań wynika, że zarządzanie bezpieczeństwem opiera się na zadaniach stałych (cyklicznych) zamiast na konkretnych terminach wykonania zadań. Zamiast specyficznych działań w określonym czasie, plan skupia się na ogólnikowych monitorowaniach, analizowaniach i weryfikacjach celów. Jedynie kilka zadań ma daty końcowe na Q4'2024 lub Q1'2025. Brak jasno określonych terminów wykonania uniemożliwia skuteczną realizację celów i ocenę postępów. Bez precyzyjnych dat końcowych pracownicy nie są motywowani do działania ani rozliczani z wykonania zadań.

Plan ten nie spełnia wymogów efektywnego zarządzania projektami, które powinny opierać się na konkretnych, mierzalnych, osiągalnych, istotnych i ograniczonych czasowo (SMART) celach. **Monitorowanie i weryfikowanie, do których sprowadza się większość działań ULC, bez jasno określonych terminów to jedynie działania administracyjne bez realnego wpływu na poprawę bezpieczeństwa lotniczego.** Związek bezpieczeństwa lotniczego i ULC jest coraz bardziej ulotny. Podpisanie przez Prezesa ULC planu, który skupia się na pustych "monitorowaniach", jest nie tylko dowodem na jego brak umiejętności menadżerskich, ale także zgodą na przepalanie publicznych pieniędzy, na co nadzorujące ministerstwo powinno natychmiast zareagować.

Jako pilot lotnictwa ogólnego oraz liniowy, wieloletni instruktor i egzaminator, nie odczuwam żadnych korzyści z istnienia takiego planu. Jestem głęboko zaniepokojony instrumentalnym podejściem do planu bezpieczeństwa, który zamiast rzeczywiście podnosić standardy bezpieczeństwa, jedynie maskuje brak realnych działań.

#### **W związku z powyższym wnoszę o:**

- 1. Przeprowadzenie niezależnej oceny KPB 2024 przez Ministerstwo Infrastruktury lub niezależnych od ULC ekspertów**, aby zapewnić obiektywne i rzetelne sprawdzenie zawartości dokumentu oraz jego zgodności z obowiązującymi przepisami i rzeczywistymi potrzebami bezpieczeństwa lotniczego. Mam nadzieję, że pismem tym nie tylko uprawdopodobniłem, ale wręcz udowodniłem konieczność podjęcia takiego działania.
- 2. Zobowiązanie ULC do publikacji wersji angielskiej KPB 2024**, aby zapewnić spójność z Europejskim Planem Bezpieczeństwa Lotniczego (EPAS) oraz umożliwić EASA ocenę polskiego zarządzania bezpieczeństwem lotniczym. Publikacja wersji angielskiej jest niezbędna dla międzynarodowej przejrzystości i współpracy.
- 3. Uregulowanie zarządzania bezpieczeństwem lotniczym w ustawie Prawo Lotnicze** w zgodzie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 (wskazanie organów i zakresu odpowiedzialności) oraz zaimplementowanie norm Załącznika 19 do Konwencji Chicagowskiej w polskim systemie prawnym, aby wprowadzić jasne ramy prawne dla zarządzania bezpieczeństwem lotniczym w Polsce.
- 4. Wprowadzenie odpowiednich działań zaradczych i konsekwencji w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC)**, w tym rozważenie zaangażowania EASA w pomoc w poprawie nadzoru i zarządzania bezpieczeństwem, zgodnie z trybami przewidzianymi w Rozporządzeniu Bazowym.

Uwzględnienie niniejszej petycji jest kluczowe dla zapewnienia najwyższych standardów bezpieczeństwa lotniczego w Polsce oraz dla spełnienia zobowiązań międzynarodowych. Niezależna ocena KPB 2024 oraz publikacja wersji angielskiej są niezbędne do zapewnienia przejrzystości i zgodności z międzynarodowymi normami, co w konsekwencji przyczyni się do poprawy jakości nadzoru i zarządzania bezpieczeństwem lotniczym. Uregulowanie zarządzania bezpieczeństwem w polskim prawodawstwie oraz wprowadzenie działań zaradczych z ewentualną pomocą EASA są kluczowe dla skutecznego wdrożenia norm europejskich i podniesienia poziomu bezpieczeństwa w polskim sektorze lotniczym. Zignorowanie tych kwestii może prowadzić do dalszych nieprawidłowości i zagrożeń, które mogą wpływać na bezpieczeństwo lotów oraz reputację Polski na arenie międzynarodowej.

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*