

Warszawa, dnia 1 października 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]

**Wniosek o skreślenie art. 104 ust. 3 Ustawy Prawo Lotnicze w zakresie wymogu uzyskania zgody na szkolenie przez cudzoziemców.**

### [Uzasadnienie]

Obecny zapis, zawarty w art. 104 ust. 3 ustawy Prawo Lotnicze, nakłada dodatkowy i zbędnie obciążający wymóg na osoby spoza kraju, które pragną podjąć szkolenie lotnicze na terytorium Polski.

Treść przepisu brzmi:

*“Art. 104. - [Delegacje ustawowe; uznawanie kwalifikacji lub uprawnień nabytych w lotnictwie państwowym] - Prawo lotnicze.*

*... 3. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki, na jakich cudzoziemcy mogą być dopuszczani do szkolenia lotniczego i uzyskiwać licencje w Rzeczypospolitej Polskiej, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym oraz zgodność z przepisami międzynarodowymi.”*

Nie można oprzeć się wrażeniu, że zapis ten został wprowadzony pod wpływem wydarzeń z dnia 11 września 2001 roku w USA. Jest to regulacja, która nie dotyczy bezpośrednio uznawania kwalifikacji lub uprawnień nabytych w lotnictwie państwowym, a ponadto trudno znaleźć logiczny związek pomiędzy porozumieniem Ministra właściwego do spraw transportu z Ministrem właściwym do spraw zdrowia, a zapewnieniem bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym w tym przypadku.

**Prezes ULC musi po spełnieniu niepotrzebnych wymagań musi zgodę wydać. Nie ma ona nic wspólnego z bezpieczeństwem państwa, ale może niestety tworzyć taki mylny pozór.**

Zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi, kandydat na pilota ma prawo wykonać wymagane badania lotnicze nie przed rozpoczęciem szkolenia, ale dopiero przed samodzielnym lotem i może je zrobić w dowolnym kraju członkowskim UE. Również ocena biegłości językowej w języku angielskim może być przeprowadzona w dowolnym miejscu na świecie, a nawet online. Przepisy unijne, w szczególności Art. 67 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 (Rozporządzenie Bazowe) oraz Rozporządzenie Komisji (UE) 1178/2011, jasno określają te zasady. **Polska nie jest uprawniona do zaostżania tych przepisów ani w zakresie uznawania certyfikatów, ani w odniesieniu do terminu wykonania badań.** 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**". **Nakładanie dodatkowych wymagań na cudzoziemców, które wykraczają poza ramy prawa UE, stanowi nieuprawnione ograniczenie i jest niezgodne z zasadą prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym.**

Obecnie obowiązujące "Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2003 r. w sprawie szkolenia lotniczego oraz uzyskiwania licencji przez cudzoziemców" wprowadza dodatkowe, odmienne warunki szkolenia oraz uzyskiwania licencji przez niektórych cudzoziemców. Takie rozbieżności nie znajdują racjonalnego uzasadnienia, a zróżnicowanie warunków zdrowotnych i językowych, jakie muszą spełniać cudzoziemcy w Polsce, w porównaniu z przepisami UE, wydaje się bezpodstawne i niepotrzebnie utrudnia dostęp do szkoleń.

Rozporządzenie to odciążałoby również Inspektorat Licencjonowania ULC, który obecnie procesuje również wnioski dotyczące wydawania licencji. Obecne tempo ich wydawania przez ten Inspektorat jest nie tylko niewystarczające, ale wręcz zagraża bezpieczeństwu świeżo upieczonych pilotów. Opóźnienia te mogą prowadzić do sytuacji, w której piloci długo czekający na licencje tracą świeżo nabytą wiedzę i umiejętności, co z kolei może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo operacji lotniczych.

Moim zdaniem, wymaganie zgody na szkolenie przez cudzoziemców stanowi barierę utrudniającą rozwój międzynarodowej współpracy oraz wymiany doświadczeń w dziedzinie szkoleń lotniczych, a także ogranicza rozwój szkół lotniczych na terenie Polski. Jest to jeden z hamulców rozwoju polskiego sektora lotniczego, którego rozmiar w wielkości ok. 1 % PKB odbiega stanowczo od średniej światowej, gdzie sektor lotniczy stanowi 4.1 % PKB. Te zbędne utrudnienia powodują, że cudzoziemcy rozpoczynają często szkolenia lotnicze nie w Polsce, lecz w innych krajach UE.

Nie bez znaczenia jest również, że przyjęte ograniczenia dotyczą również dużej części z żyjących poza Polską 18-20 milionów Polaków i osób polskiego pochodzenia, nieposiadających obywatelstwa polskiego, ale np. mówiących po polsku. Do wejścia w życie tej ustawowej zmiany w Polsce uzyskało kwalifikacje lotnicze setki, jeśli nie tysiące pilotów z całego świata. Obecny zapis ustawowy stanowi jedynie biurokratyczną barierę i nie chroni żadnych dóbr takich jak np. bezpieczeństwo państwa, za które odpowiedzialność spoczywa na innych niż organ wydający zgodę na szkolenie służbach państwowych. Co gorsza, wydanie zgody na szkolenie obcokrajowca w Polsce może być mylnie utożsamiane z przeprowadzeniem weryfikacji kandydata w kontekście bezpieczeństwa państwa.

Nawet w USA, dotkniętym tragedią z dnia 11 września 2001 roku:

1. Zgody na szkolenie nie wydaje Federalna Administracja Lotnicza (FAA), ale Agencja Bezpieczeństwa Transportu (TSA), która koncentruje się na ocenie ryzyka zagrożenia kandydata dla bezpieczeństwa państwa. Takiej analizy w Polsce się nie prowadzi, a Prezes ULC, nieposiadający wiedzy i umocowań prawnych w zakresie bezpieczeństwa państwowego, musi wydać zgodę, jeżeli kandydat spełnia nieistotne z punktu widzenia tego bezpieczeństwa warunki.
2. Wydawanie zgód ograniczone jest do kilku rodzajów szkoleń, np. licencji turystycznej i rekreacyjnej, na samoloty wielosilnikowe, uprawnienia do lotów według wskazań przyrządów i szkolenia na typ samolotów o masie startowej przekraczającej 5 700 kg.
3. Wyłącza się z konieczności uzyskania zgody szkolenia teoretyczne, sprawdziany dokonywane w lotach na linii lotniczej, okresowe, na szybowce, balony itp.

Polskie rozporządzenie en block wymaga uzyskania zgód na wszystkie rodzaje szkoleń, co może budzić obawy, czy zagraniczne samoloty pasażerskie przelatujące nad terytorium Polski, w których

przeprowadzane jest sprawdzenie lub szkolenie w lotach liniowych, nie naruszają treści rozporządzenia. O takim ograniczeniu nie ma mowy w zbiorze informacji powietrznej AIP Polska, w którym Polska powinna na podstawie Konwencji Chicagowskiej poinformować o ograniczeniach. Rozporządzenie może dotyczyć również licencji kontrolerów, mechaników lotniczych, dyspozytorów lotniczych, co jest ewenementem na skalę światową. Zakres oddziaływania Rozporządzenia budzi też wątpliwości samego organu rozpatrującego wnioski o udzielenie zgód. W 2023 roku Rzecznik Praw Obywatelskich z sukcesem interweniował w sprawie braku konieczności wydania zgody na szkolenie na parolotni (PGP) dla długoterminowego rezydenta UE.

Zasady i warunki wjazdu cudzoziemców do Polski powinny określać nie rozporządzenie wykonawcze do ustawy Prawo Lotnicze, ale Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, która zawiera szereg zapisów dotyczących szkoleń zawodowych i studiów przez cudzoziemców, w tym w art. 11 dający realne uprawnienia Straży Granicznej w zakresie weryfikacji złożonych wniosków.

Podnoszę argument, że standardy szkolenia lotniczego są powszechnie uznawane na całym świecie, a osoby ubiegające się o szkolenie powinny być traktowane równorzędnie, niezależnie od ich obywatelstwa. Dodatkowo zauważam, że rozporządzenie wydane na podstawie obecnej ustawy nakłada inne warunki odbywania szkoleń niż te, które wynikają z prawa Unii Europejskiej, a utrzymywanie podwójnych standardów jest bezcelowe. Obecna procedura uzyskania zgody dodatkowo generuje zbędne biurokratyczne koszty zarówno dla kandydata, jak i dla organu wydającego zgodę.

W związku z powyższym, zwracam się z uprzejmą prośbą o skreślenie z Ustawy Prawo Lotnicze zapisu dotyczącego wymogu uzyskania zgody na szkolenie przez cudzoziemców, aby usunąć te nieuzasadnione bariery i dostosować nasze przepisy do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej.

### **Żądanie Szczegółowej Odpowiedzi**

Wnoszę o szczegółowe odniesienie się do poniższych argumentów zawartych w petycji, z podaniem, które z nich są podzielane przez Państwa oraz jakie są uzasadnienia dla stanowisk, z którymi się Państwo nie zgadzają:

1. **Niezgodność z Prawem Unijnym:** Czy dostrzegają Państwo rozbieżności między obecnymi przepisami krajowymi a prawem unijnym, a jeśli tak, to jakie są Państwa argumenty na poparcie utrzymania obecnych regulacji?
2. **Nadmierna Biurokracja:** Jakie są Państwa argumenty przeciwko argumentowi, że obecne przepisy wprowadzają zbędne obciążenia administracyjne i utrudniają rozwój międzynarodowej współpracy?
3. **Obciążenie Administracyjne dla ULC:** Czy istnieją plany lub działania mające na celu poprawę efektywności działania ULC w kontekście obciążenia administracyjnego, które wynika z obecnych przepisów?
4. **Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r. ).** Czy skreślenie zapisu byłoby pierwszym a w zasadzie jedynym do tej pory krokiem w zakresie „*Analizy regulacji i barier administracyjnych oraz obszarów łamania regulacji przez użytkowników i propozycja adekwatnych rozwiązań*” zawartych w planie?
5. **Praktyki Międzynarodowe:** Jakie są Państwa argumenty na rzecz utrzymania wymogu uzyskania zgody na szkolenie przez cudzoziemców w kontekście praktyk międzynarodowych, w tym w porównaniu do rozwiązań stosowanych w innych krajach?

Wierzę, że taka zmiana przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności Polski jako miejsca dla szkoleń lotniczych, wzmocnienia współpracy międzynarodowej oraz rozwoju polskiego sektora lotniczego, nie obniżając przy tym bezpieczeństwa lotniczego ani narodowego.

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*