

, 1 lipca 2026 r.

Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

PETYCJA

w trybie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach
(Dz.U. z 2018 r. poz. 870)

**w sprawie zwiększenia ochrony osób zgłaszających
zdarzenia lotnicze, nowelizacji art. 212a ustawy – Prawo
lotnicze oraz zapewnienia niezależnej kontroli
przestrzegania zasad just culture**

I. Podstawa prawna

Niniejsza petycja jest wnoszona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach w związku z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Przedmiot petycji

Wnoszę o podjęcie inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do:

1. usunięcia z art. 212a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze warunku chronologicznego zawartego w wyrażeniu:

„zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu”,

i zastąpienia go ochroną wynikającą z dokonania zgłoszenia zdarzenia lotniczego, niezależną od kolejności uzyskania informacji przez organy ścigania;

2. wyraźnego uregulowania w Prawie lotniczym zakazu wykorzystywania informacji zawartych w zgłoszeniach zdarzeń przeciwko zgłaszającym oraz osobom wymienionym w zgłoszeniach w postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych;
3. objęcia ochroną również informacji i dowodów uzyskanych pośrednio wyłącznie dzięki treści zgłoszenia;

4. wyraźnego rozdzielenia działań naprawczych, podejmowanych w celu utrzymania lub poprawy bezpieczeństwa, od sankcji o charakterze represyjnym;
5. ustanowienia niezależnego mechanizmu rozpoznawania zarzutów naruszenia zasad just culture, w szczególności w sprawach dotyczących działania lub zaniechania Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
6. ustawowego wyznaczenia podmiotu niezależnego od Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako organu odpowiedzialnego za wykonywanie zadań, o których mowa w art. 16 ust. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014, w szczególności za przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszeń dotyczących naruszenia zasad just culture.

III. Uzasadnienie

1. Znaczenie just culture

Kultura sprawiedliwego traktowania, określana jako just culture, jest jednym z podstawowych elementów współczesnego systemu bezpieczeństwa lotniczego.

Jej celem nie jest zapewnienie bezkarności osobom naruszającym przepisy. Chodzi o rozróżnienie pomiędzy:

- nieumyślnym błędem,
- pomyłką współmierną do doświadczenia i wykształcenia,
- brakiem wiedzy lub niedoskonałością systemu,
- działaniem umyślnym,
- szczególnie poważnym zlekceważeniem oczywistego ryzyka.

System zgłaszania zdarzeń spełnia swoją funkcję tylko wtedy, gdy osoba zgłaszająca ma rzeczywistą i przewidywalną ochronę przed wykorzystaniem raportu jako narzędzia represji.

Każde niezgłoszone zdarzenie oznacza utratę informacji, która mogłaby ujawnić wadę procedury, niewłaściwą organizację pracy, brak wykształcenia albo lukę w nadzorze.

Bezpieczeństwo lotnicze zależy od przepływu informacji. System, który zniechęca do raportowania, pozbawia się własnego źródła wiedzy o zagrożeniach.

2. Ochrona wynikająca z rozporządzenia nr 376/2014

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 jest stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich.

Art. 16 ust. 6 rozporządzenia przewiduje, że państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których organy dowiedziały się wyłącznie wskutek zgłoszenia zdarzenia.

Art. 16 ust. 7 zakazuje wykorzystywania informacji zawartych w zgłoszeniach przeciwko zgłaszającym oraz osobom wymienionym w zgłoszeniach w postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych.

Art. 16 ust. 8 pozwala państwom członkowskim przyjmować lub utrzymywać przepisy zapewniające wyższy poziom ochrony.

Ochrona nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z art. 16 ust. 10 nie obejmuje przypadków umyślnego niewłaściwego postępowania ani szczególnie poważnego naruszenia obowiązków zawodowych, powodującego przewidywalną szkodę albo poważnie zagrażającego bezpieczeństwu.

Przedmiotem petycji nie jest zatem wprowadzenie bezkarności, lecz zapewnienie skutecznej ochrony osobom, które popełniły nieumyślny błąd i zgłosiły go w interesie bezpieczeństwa.

3. Problem warunku „zanim” w art. 212a Prawa lotniczego

Art. 212a Prawa lotniczego przewiduje niepodleganie karze za określone przestępstwa i wykroczenia nieumyślne, jeżeli organy ścigania zostały zawiadomione w związku ze zgłoszeniem zdarzenia:

„zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu”.

Ochrona zależy więc od kolejności, w jakiej informacja dotrze do organów ścigania.

Osoba zgłaszająca nie ma wpływu na to, czy wcześniej:

- pasażer opublikuje nagranie,
- osoba trzecia złoży zawiadomienie,
- informacja trafi do mediów,
- policja zostanie poinformowana przez inny organ,
- zdarzenie zostanie ujawnione na podstawie danych radarowych lub nagrań łączności.

Zgłaszający nie ma również możliwości ustalenia, czy organy ścigania posiadały już informację o zdarzeniu.

Zakres ochrony zależy więc od okoliczności, których osoba zgłaszająca nie zna i nie kontroluje.

Taki mechanizm tworzy chronologiczną loterię. Dwie osoby składające identyczne zgłoszenia mogą zostać potraktowane odmiennie tylko dlatego, że w jednym przypadku organ ścigania otrzymał kilka minut wcześniej informację z innego źródła.

Prawo Unii Europejskiej pozwala państwom członkowskim wprowadzić wyższy poziom ochrony. Polska powinna z tej możliwości skorzystać i usunąć warunek, który podważa przewidywalność ochrony.

4. Rozwiązania stosowane w innych państwach

Potrzeba zwiększenia ochrony osób zgłaszających zdarzenia nie jest postulatem wyjątkowym ani rozwiązaniem prowadzącym do zapewnienia bezkarności.

W innych państwach rozwijane są mechanizmy pozwalające oddzielić analizę bezpieczeństwa od automatycznego stosowania sankcji.

W Wielkiej Brytanii Civil Aviation Authority stosuje zasady just culture zarówno w systemie raportowania zdarzeń, jak i w działalności nadzorczej. Brytyjski regulator podkreśla znaczenie zaufania do systemu i ryzyko osłabienia raportowania, jeżeli pracownicy uznają, że zgłoszenie może zostać wykorzystane przeciwko nim.

System uzupełnia działalność CHIRP, czyli niezależnego i poufnego programu zgłaszania zagadnień związanych z bezpieczeństwem oraz czynnikiem ludzkim.

W Australii zgłoszenia zdarzeń są obsługiwane przez Australian Transport Safety Bureau, niezależne od regulatora CASA. Funkcjonuje tam również Aviation Self Reporting Scheme, w ramach którego osoba może zgłosić określone własne naruszenie i, po spełnieniu ustawowych warunków, skorzystać z ochrony przed niektórymi działaniami administracyjnymi.

System ten zawiera wyjątki i nie zapewnia ogólnego immunitetu, pokazuje jednak, że dobrowolne ujawnienie nieumyślnego naruszenia może zostać prawnie powiązane z ochroną zgłaszającego.

W Stanach Zjednoczonych FAA stosuje Compliance Program. W przypadku nieumyślnych odstępstw wynikających między innymi z pomyłki, braku zrozumienia, niedoskonałości procedur albo obniżenia umiejętności regulator może zastosować działania nieegzekucyjne, takie jak pouczenie, korekta lub dodatkowe szkolenie.

Formalne postępowanie egzekucyjne pozostaje możliwe w przypadkach działań umyślnych, lekkomyślnych, powtarzających się, przestępczych albo przy braku współpracy ze strony osoby odpowiedzialnej. Nie jest jednak traktowane jako jedyny sposób przywrócenia zgodności.

Dodatkową gwarancją kontroli regulatora jest pozycja National Transportation Safety Board. NTSB jest niezależna od FAA, bada wypadki, kieruje do FAA zalecenia bezpieczeństwa oraz rozpoznaje odwołania od części decyzji FAA dotyczących certyfikatów i kar pieniężnych.

Sędzia administracyjny NTSB może decyzję FAA utrzymać, zmienić albo uchylić.

Przykłady te nie oznaczają, że w innych państwach każde zgłoszenie zapewnia pełny immunitet od odpowiedzialności. Pokazują jednak wspólny kierunek: nieumyślne błędy powinny być w pierwszej kolejności analizowane pod kątem przyczyn i działań naprawczych, a osoba zgłaszająca nie powinna być automatycznie narażona na represję tylko dlatego, że przekazała organom informacje potrzebne do poprawy bezpieczeństwa.

Polskie rozwiązanie zawarte w art. 212a opiera się natomiast na nieprzewidywalnym dla zgłaszającego pierwszeństwie chronologicznym. Ochrona może zniknąć nie z powodu

charakteru jego działania, lecz dlatego, że informacja dotarła do organów ścigania wcześniej z innego źródła.

5. Ochrona administracyjna wymaga wyraźnej regulacji krajowej

Art. 212a Prawa lotniczego dotyczy niepodlegania karze za określone przestępstwa i wykroczenia nieumyślne.

Nie reguluje natomiast wprost sposobu wykorzystywania informacji ze zgłoszeń w postępowaniach administracyjnych dotyczących między innymi:

- zawieszenia licencji,
- cofnięcia licencji,
- ograniczenia uprawnień,
- nałożenia administracyjnej kary pieniężnej,
- innych środków o charakterze represyjnym.

Ochrona administracyjna wynika bezpośrednio z art. 16 ust. 7 rozporządzenia nr 376/2014. Powinna jednak zostać jednoznacznie odzwierciedlona również w Prawie lotniczym.

Osoba zgłaszająca nie powinna być zmuszona do samodzielnego rekonstruowania swoich praw z rozporządzenia unijnego ani zastanawiania się, czy ULC wykorzysta raport przeciwko niej.

Prawo krajowe powinno jasno stanowić, że informacje zawarte w zgłoszeniu nie mogą być wykorzystywane przeciwko zgłaszającemu ani osobie wymienionej w zgłoszeniu.

Zakaz powinien obejmować także informacje i dowody uzyskane pośrednio wyłącznie dzięki treści raportu. W przeciwnym razie ochrona może zostać obchodzona przez formalne powołanie się na dowód odnaleziony dopiero wskutek informacji przekazanych przez zgłaszającego.

Nie powinno to wyłączać możliwości prowadzenia postępowania na podstawie dowodów uzyskanych niezależnie od zgłoszenia.

6. Działania naprawcze a sankcje

Ochrona wynikająca z just culture nie powinna uniemożliwiać podejmowania działań koniecznych dla bezpieczeństwa.

Jeżeli zdarzenie ujawni brak wiedzy, umiejętności albo rzeczywiste zagrożenie, organ powinien mieć możliwość zastosowania proporcjonalnych działań naprawczych, takich jak:

- dodatkowe szkolenie,
- sprawdzenie kompetencji,
- czasowe ograniczenie określonych czynności,
- inne środki służące przywróceniu zgodności i bezpieczeństwa.

Czym innym jest jednak działanie naprawcze, a czym innym sankcja represyjna.

Działanie naprawcze powinno być proporcjonalne, uzasadnione rzeczywistym zagrożeniem i ukierunkowane na usunięcie jego przyczyny. Nie powinno stanowić ukrytej kary za dokonanie zgłoszenia.

Prawo lotnicze powinno wyraźnie odróżniać te dwa rodzaje działań.

7. Brak niezależnego organu oceniającego działania ULC

Przepis ten nie wyznacza jednak wprost Prezesa ULC jako organu, o którym mowa w art. 16 ust. 12 rozporządzenia nr 376/2014. Art. 21 ust. 2 pkt 15 lit. e Prawa lotniczego powierza Prezesowi ULC nadzór nad wdrażaniem zasady just culture w podmiotach lotniczych. Przepis ten nie wyznacza jednak żadnego organu odpowiedzialnego za przyjmowanie zgłoszeń dotyczących naruszeń ochrony samych zgłaszających, o którym mowa w art. 16 ust. 12 rozporządzenia nr 376/2014. Obowiązek ten może być zatem w Polsce dotychczas niewykonany.

W praktyce Prezes ULC wykonuje również zadania związane z przyjmowaniem informacji o naruszeniach zasad just culture. Powoduje to połączenie kilku ról.

Prezes ULC jest jednocześnie:

- regulatorem lotniczym,
- organem prowadzącym postępowania administracyjne,
- podmiotem gromadzącym i wykorzystującym informacje pochodzące z systemu zgłaszania zdarzeń,
- organem nadzorującym wdrażanie just culture,
- podmiotem rozpatrującym zgłoszenia dotyczące naruszenia zasad just culture.

Jeżeli zarzut dotyczy działania samego ULC, Urząd ocenia w istocie własne postępowanie.

Taki model nie daje wystarczającej gwarancji zewnętrznej i bezstronnej kontroli.

Problem ten nie ma wyłącznie charakteru teoretycznego. W indywidualnej sprawie dotyczącej informacji pochodzących między innymi z częściowo zanonimizowanego zgłoszenia znajdującego się w Centralnej Bazie Zgłoszeń ULC jednocześnie gromadził i wykorzystywał te informacje oraz sam oceniał prawidłowość własnego działania.

Nie przesądzając zgodności konkretnych czynności z prawem, przypadek ten pokazuje problem konstrukcyjny. Organ korzystający z informacji pochodzących z systemu zgłaszania nie powinien być jedynym podmiotem rozpoznającym zarzut ich niewłaściwego wykorzystania.

Wyznaczenie odrębnego organu na podstawie art. 16 ust. 12 rozporządzenia nr 376/2014 nie wymaga pozbawienia Prezesa ULC kompetencji do nadzorowania wdrażania just culture w podmiotach lotniczych.

Wymaga jedynie rozdzielenia nadzoru regulacyjnego od niezależnego rozpatrywania zarzutów dotyczących naruszenia ochrony zgłaszających.

8. Skutki obecnego stanu prawnego

Obecne rozwiązania mogą prowadzić do sytuacji, w której osoba uczestnicząca w zdarzeniu zastanawia się nie nad tym, jak najdokładniej opisać jego przebieg, lecz nad tym:

- czy policja została już poinformowana,
- czy raport zostanie wykorzystany przeciwko niej,
- czy ULC podejmie działania wobec jej licencji,
- czy zgłoszenie stanie się podstawą sankcji,
- czy bezpieczniej nie będzie ograniczyć treści raportu.

Taki system działa przeciwko bezpieczeństwu.

Raportowanie powinno być szybkie, pełne i szczere. Nie będzie takie, jeżeli osoba zgłaszająca potraktuje raport jako potencjalny pierwszy dokument w postępowaniu prowadzonym przeciwko niej.

IV. Szczegółowe postulaty legislacyjne

1. Nowelizacja art. 212a Prawa lotniczego

Wnoszę o usunięcie wyrażenia:

„zanim organy te dowiedziały się o tym przestępstwie lub wykroczeniu”.

Ochrona powinna przysługiwać osobie, która dokonała zgłoszenia w systemie obowiązkowego lub dobrowolnego zgłaszania zdarzeń, niezależnie od tego, czy organ ścigania uzyskał wcześniej informację z innego źródła.

Ochrona nie powinna obejmować przypadków odpowiadających przesłankom określonym w art. 16 ust. 10 rozporządzenia nr 376/2014.

2. Ochrona w postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych

Prawo lotnicze powinno wprost stanowić, że informacje zawarte w zgłoszeniach nie mogą być wykorzystywane przeciwko zgłaszającemu ani osobie wymienionej w zgłoszeniu w postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych.

Zakaz powinien obejmować również informacje i dowody uzyskane wyłącznie dzięki treści zgłoszenia.

Postępowanie mogłoby być prowadzone na podstawie dowodów uzyskanych niezależnie od zgłoszenia, z zachowaniem zakazu wykorzystywania informacji pochodzących z raportu przeciwko osobom objętym ochroną.

3. Rozdzielenie środków naprawczych i represyjnych

Prawo powinno wyraźnie odróżniać środki konieczne dla utrzymania lub poprawy bezpieczeństwa od sankcji nakładanych za naruszenie.

Środki naprawcze powinny być proporcjonalne, uzasadnione konkretnym zagrożeniem oraz służyć przywróceniu wymaganych kompetencji lub zgodności.

Nie powinny stanowić ukrytej kary za dokonanie zgłoszenia.

4. Wyznaczenie niezależnego organu do spraw just culture

Wnoszę o ustawowe wyznaczenie podmiotu niezależnego od Prezesa ULC jako organu odpowiedzialnego za wykonywanie zadań, o których mowa w art. 16 ust. 12 rozporządzenia nr 376/2014.

Wyznaczenie takiego organu nie wymaga uchylecia art. 21 ust. 2 pkt 15 lit. e Prawa lotniczego. Prezes ULC może nadal sprawować nadzór nad wdrażaniem zasady just culture w podmiotach prowadzących działalność lotniczą.

Niezależny organ powinien natomiast odpowiadać za przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszeń dotyczących naruszenia ochrony przewidzianej w art. 16 rozporządzenia nr 376/2014, w szczególności gdy zarzut dotyczy działania albo zaniechania ULC.

Organ ten powinien posiadać kompetencję do:

- żądania dokumentów i wyjaśnień,
- badania sposobu wykorzystywania informacji pochodzących ze zgłoszeń,
- wydawania zaleceń naprawczych,
- zawiadamiania właściwych organów o stwierdzonych naruszeniach,
- publikowania zanonimizowanych informacji o rozpatrzonych sprawach i sposobie ich zakończenia.

V. Konkluzja

Just culture nie oznacza bezkarności.

Oznacza, że nieumyślny błąd zgłoszony w interesie bezpieczeństwa nie powinien automatycznie prowadzić do represji wobec osoby, która dostarczyła systemowi potrzebną informację.

Obecny art. 212a uzależnia ochronę od kolejności uzyskania informacji przez organy ścigania. Zgłaszający nie zna tej kolejności i nie ma na nią wpływu.

Jednocześnie Prezes ULC pozostaje regulatorem, użytkownikiem informacji ze zgłoszeń, organem nadzorującym wdrażanie just culture oraz podmiotem przyjmującym informacje o naruszeniu zasad ochrony zgłaszających.

Taki model nie buduje zaufania do systemu raportowania.

Prawo Unii Europejskiej pozwala państwom członkowskim przyjąć wyższy poziom ochrony. Polska powinna z tej możliwości skorzystać.

Wnoszę o rozpoczęcie prac legislacyjnych zmierzających do stworzenia jasnego, przewidywalnego i spójnego systemu, który:

- chroni uczciwe zgłoszenia,
- nie toleruje działań umyślnych ani szczególnie poważnych naruszeń,
- oddziela poprawę bezpieczeństwa od represji,
- uniemożliwia wykorzystywanie raportów przeciwko zgłaszającym,
- zapewnia niezależną kontrolę przestrzegania zasad just culture.

System bezpieczeństwa potrzebuje informacji. Nie uzyska ich, jeżeli osoby posiadające wiedzę o zdarzeniach będą obawiały się, że zgłoszenie zostanie wykorzystane przeciwko nim.

Wyrażam nadzieję, że niniejsza petycja doprowadzi do podjęcia prac legislacyjnych na poziomie krajowym i że ocena zgodności polskich rozwiązań, w szczególności art. 212a Prawa lotniczego oraz sposobu wykonywania art. 16 rozporządzenia nr 376/2014, nie będzie wymagała zwracania się do Komisji Europejskiej w ramach procedur dotyczących stosowania prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

VI. Klauzula dotycząca ujawnienia danych osobowych

Wnoszący petycję nie wyraża zgody na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję danych osobowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach.

Petycja zostanie opublikowana na stronie