

Petycja dotycząca harmonizacji krajowych przepisów licencyjnych z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1178/2011

Data: 1 PAŹDZIERNIKA 2025 r.

I. Dane wnioskodawcy

II. Podstawa prawna

Niniejsza petycja jest składana na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870) oraz w związku z koniecznością dostosowania przepisów krajowych do rozporządzenia Komisji UE nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r., z uwzględnieniem jego sprostowania z dnia 12 maja 2025 r.

III. Przedmiot petycji

Niniejsza petycja dotyczy pilnej potrzeby wprowadzenia następujących zmian w przepisach regulujących licencjonowanie personelu lotniczego, w celu dostosowania ich do obecnych realiów administracyjnych, gospodarczych oraz wymogów prawa unijnego, w szczególności Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011:

1. Aktualizacja tabeli opłat lotniczych w ustawie – Prawo lotnicze:

- Dostosowania tabeli opłat do obecnych realiów gospodarczych i praktyki administracyjnej.
- Wyraźnego rozróżnienia opłaty za jednorazowe wydanie dożywotniej licencji od opłaty za techniczną wymianę dokumentu z przyczyn administracyjnych (np. zmiana danych, uszkodzenie dokumentu, zmiany wpisów płatnych oddzielnie), przy czym opłata za wymianę powinna być znacznie niższa (np. 69 zł).
- Wprowadzenia precyzyjnych, jednolitych opłat za wpisy (np. certyfikat biegłości językowej FCL.055), certyfikaty i przywileje jako osobne kategorie, z zapewnieniem, że opłaty te są jasno określone w tabeli opłat, eliminując obecne niejasności, ryzyko roszczeń wobec Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz potencjalne straty finansowe Skarbu Państwa.

2. Nowelizacja rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 września 2013 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego:

- Usunięcia z § 10 ust. 1 pkt 2 sformułowania „Prezes ULC wydaje nowy dokument licencji” i zastąpienia go precyzyjnym zapisem dotyczącym technicznej wymiany dokumentu licencji z przyczyn administracyjnych.
- Dostosowania terminologii do sprostowania rozporządzenia 1178/2011, w szczególności zamiany „uprawnienia” na „przywileje”, „upoważnienie” na „certyfikat” oraz „szkolenie w locie” na „szkolenie praktyczne” lub „szkolenie w powietrzu”.

3. Rozszerzenie art. 96 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze:

- Objęcia decyzjami administracyjnymi spraw dotyczących wpisów (np. FCL.055), certyfikatów i przywilejów.
 - Zapewnienia pełnych praw proceduralnych stronom postępowania oraz ułatwienia działań ULC zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).
- 4. Kontrola legalności działań Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego:**
- Zapewnienia zgodności pobierania opłat z obowiązującymi przepisami, w tym zasadą proporcjonalności i przejrzystości.
 - Eliminacji praktyki żądania składania nieuzasadnionych oświadczeń bez podstawy prawnej.
 - Usunięcia barier technicznych w systemie ePUAP, utrudniających elektroniczne składanie wniosków.

IV. Uzasadnienie

W odpowiedzi na petycję z dnia 8 lipca 2024 r., Ministerstwo Infrastruktury zapowiedziało podjęcie działań zmierzających do aktualizacji tabeli opłat lotniczych oraz objęcia decyzjami administracyjnymi wpisów, certyfikatów i przywilejów.

Sprostowanie rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 12 maja 2025 r. (Dz.Urz. UE L 2025/90378) wprowadziło istotne poprawki terminologiczne, takie jak zamiana „uprawnienia” na „przywileje”, „upoważnienie” na „certyfikat” oraz „szkolenie w locie” na „szkolenie praktyczne” lub „szkolenie w powietrzu”. Opóźnienie we wdrożeniu tych poprawek do polskiego prawa, w tym do ustawy – Prawo lotnicze oraz rozporządzenia z 2013 r., pogłębiło rozbieżności między przepisami unijnymi a krajowymi. Niedopatrzenie w tym zakresie naraża Skarb Państwa na straty finansowe (np. poprzez niepobieranie należnych opłat lub pobieranie ich w sposób niejasny) oraz ryzyko roszczeń sądowych i sankcji ze strony instytucji unijnych.

Powolne tempo prac legislacyjnych MI i ULC prowadzi do dalszego oddalania się polskiego systemu prawnego od standardów unijnych, narażając Skarb Państwa na straty finansowe (np. poprzez niepobieranie należnych opłat lub pobieranie ich w sposób niejasny) oraz ryzyko roszczeń sądowych i sankcji ze strony instytucji unijnych.

Problemy wynikające z obecnej praktyki ULC:

1. Niejasność i nieproporcjonalność tabeli opłat:

- Zgodnie z prawem lotniczym i rozporządzeniem 1178/2011, licencje lotnicze są dożywotnie, a ich wydanie następuje jednorazowo. Obecna tabela opłat nie rozróżnia wystarczająco kategorii „wydanie licencji” od „technicznej wymiany dokumentu z przyczyn administracyjnych”. Opłata za wymianę dokumentu wynosi 241 zł, mimo że powinna być znacznie niższa (np. 69 zł), odzwierciedlając rzeczywiste koszty administracyjne.
- Brak precyzyjnych opłat za wpisy (np. FCL.055), certyfikaty i przywileje prowadzi do sytuacji, w której ULC pobiera opłaty w sposób niejasny, bez wyraźnej podstawy prawnej, nie pobiera ich wcale, co naraża Skarb Państwa na straty finansowe lub ryzyko roszczeń.

2. Niejasność interpretacyjna przepisów:

- § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2013 r. jest błędnie interpretowany jako dotyczący wydania nowej licencji, zamiast technicznej wymiany dokumentu, co prowadzi do nieuzasadnionych kosztów dla wnioskodawców i narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).
- Brak dostosowania polskiej terminologii do sprostowania rozporządzenia 1178/2011 powoduje niejednoznaczność w stosowaniu przepisów, np. w odniesieniu do „przywilejów” zamiast „uprawnień” czy „certyfikatów” zamiast „upoważnień”.

3. Nieprawidłowe praktyki administracyjne:

- ULC żąda szeregu oświadczeń bez podstawy prawnej, co narusza art. 220 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA), zakazujący wymagania dokumentów lub oświadczeń bez wyraźnej podstawy ustawowej.
- Formularze ULC wymagają wielokrotnego składania podpisów elektronicznych w jednym wniosku, co powoduje techniczne blokady w procesie składania wniosków przez platformę ePUAP. Praktyka ta narusza prawo obywateli do elektronicznego kontaktu z administracją (art. 63 Konstytucji RP oraz art. 63 § 3a KPA).

4. Bezterminowość licencji lotniczych:

Zgodnie z prawem lotniczym i przepisami UE, licencje lotnicze są dożywotnie, a ich wymiana ma charakter wyłącznie techniczny. Obecna praktyka ULC, traktująca wymianę jako wydanie nowej (kolejnej) licencji, jest sprzeczna z tymi zasadami i generuje nieuzasadnione koszty.

5. Opóźnienia w harmonizacji z prawem unijnym:

Niedopuszczalna opieszałość MI i ULC we wdrożeniu sprostowania rozporządzenia 1178/2011 z dnia 12 maja 2025 r. pogłębia rozbieżności między prawem polskim a unijnym. Częściowe korekty tłumaczeń, przy pozostawieniu licznych błędów i pojawianiu się nowych, oddalają polskie prawo od standardów UE, zwiększając ryzyko sankcji i strat finansowych dla Skarbu Państwa.

6. Konieczność rozszerzenia art. 96 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze:

Objęcie decyzjami administracyjnymi wpisów (np. FCL.055), certyfikatów i przywilejów jest niezbędne dla zapewnienia pełnych praw proceduralnych stronom postępowania oraz ułatwienia działań ULC zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

7. Wybiórcze stosowanie KPA przez ULC:

Dodatkowym problemem jest wybiórcze stosowanie przez Prezesa ULC przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W moich sprawach ULC stosuje KPA w odniesieniu do wpisów biegłości językowej (FCL.055), natomiast odmawia jego zastosowania przy wydawaniu certyfikatów egzaminatorów, mimo że art. 96 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze wyraźnie wskazuje, iż decyzje administracyjne wydaje się tylko w zakresie licencji i uprawnień. Takie dowolne podejście do stosowania procedury administracyjnej prowadzi do niepewności prawnej i narusza konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

8. Systemowa tolerancja niezgodności z prawem:

Obszar licencjonowania personelu lotniczego pozostaje w istotnym oderwaniu od obowiązującego prawa i — wobec przyzwalającej postawy Ministerstwa Infrastruktury oraz braku skutecznego nadzoru — nie wykazuje tendencji do zbliżania się do standardów prawa krajowego i unijnego. Tolerowanie utrwalonych odstępstw i praktyk quasi-prawnych skutkuje naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), niepewnością prawa oraz wzrostem ryzyk finansowych dla Skarbu Państwa.

V. Konkretnie postulaty

W związku z powyższym, wnoszę o:

1. Nowelizację tabeli opłat lotniczych w ustawie – Prawo lotnicze:

- Wyraźne rozróżnienie kategorii „wydanie licencji” (jako jednorazowy akt dla dożywotniej licencji) od „technicznej wymiany dokumentu z przyczyn administracyjnych”.
- Ustanowienie jednolitej, znacznie niższej opłaty za techniczną wymianę dokumentu (np. 69 zł) w porównaniu do opłaty za wydanie licencji.
- Wprowadzenie precyzyjnych, jednolitych opłat za wpisy (np. certyfikat biegłości językowej FCL.055), certyfikaty i przywileje jako osobne kategorie, z zapewnieniem, że opłaty te są jasno określone w tabeli opłat, eliminując obecne niejasności, ryzyko roszczeń oraz potencjalne straty finansowe Skarbu Państwa.

2. Nowelizację rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 września 2013 r.:

- Usunięcie § 10 ust. 1 pkt 2 i zastąpienie go precyzyjnym zapisem dotyczącym technicznej wymiany dokumentu licencji z przyczyn administracyjnych.
- Dostosowanie terminologii do sprostowania rozporządzenia 1178/2011, w szczególności zamiana „uprawnienia” na „przywileje”, „upoważnienie” na „certyfikat” oraz „szkolenie w locie” na „szkolenie praktyczne” lub „szkolenie w powietrzu”.

3. Rozszerzenie art. 96 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze:

- Objęcie decyzjami administracyjnymi spraw dotyczących wpisów (np. FCL.055), certyfikatów i przywilejów, z zapewnieniem pełnych praw proceduralnych stronom postępowania oraz wsparcia administracyjnego dla Prezesa ULC.

4. Przeprowadzenie nadzoru i kontroli działań Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego:

- Zaprzestanie pobierania nieuzasadnionych opłat, bez wyraźnej podstawy ustawowej oraz określenie obszarów nie objętych opłatami.
- Wyeliminowanie praktyki żądania składania niepotrzebnych oświadczeń bez podstawy prawnej.
- Usunięcie barier technicznych w systemie ePUAP, umożliwiając pełną cyfryzację procesu składania wniosków.

5. Niezwłoczne wdrożenie sprostowania rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 12 maja 2011 r.:

- Zapewnienie pełnej zgodności polskiego prawa lotniczego z regulacjami unijnymi, w tym dostosowanie terminologii i procedur administracyjnych, eliminując ryzyko sankcji i strat finansowych dla Skarbu Państwa.
- 6. **Zapewnienie jednolitego i niesprzecznego stosowania KPA** przez ULC we wszystkich sprawach dotyczących licencji, przywilejów, wpisów (w tym FCL.055) oraz certyfikatów egzaminatorów, z jasnym wskazaniem, kiedy sprawa kończy się decyzją administracyjną.
- 7. **Zapewnienie rzeczowego nadzoru Ministra Infrastruktury** nad praktyką licencjonowania, poprzez przegląd i niezwłoczne usunięcie praktyk sprzecznych z prawem oraz wydanie wiążących, publicznych wytycznych zapewniających zgodność z prawem krajowym i unijnym.

VI. Cel petycji

Celem niniejszej petycji jest:

- Zapewnienie pełnej zgodności polskiego prawa lotniczego z przepisami Unii Europejskiej, w szczególności z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1178/2011 i jego sprostowaniem z dnia 12 maja 2025 r.
- Ograniczenie potencjalnych strat finansowych Skarbu Państwa wynikających z niejasnych regulacji dotyczących opłat oraz opóźnień w harmonizacji prawa.
- Ochrona praw obywateli, w szczególności prawa do efektywnego i elektronicznego kontaktu z administracją publiczną.
- Usprawnienie i uczynienie przejrzystym procesu licencjonowania personelu lotniczego, zgodnie z zasadami legalizmu, proporcjonalności i efektywności administracyjnej.

Z poważaniem,

Proszę o odpowiedź na moją skrzynkę e-PUAP. Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawie o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnianie, powielanie i utrwalanie danych osobowych: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia.