



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-52-25
UD106

Pan Szymon HOŁOWNIA
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi
projekt ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu
pasażera.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został
upoważniony Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Z poważaniem
Donald Tusk
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera

Art. 1. W ustawie z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. z 2022 r. poz. 1441) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) lot PNR – lot pozaunijny albo lot wewnątrzunijny statku powietrznego wykonującego przewóz lotniczy pasażerów, w tym nieodpłatny, podczas których następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;”,

b) po pkt 6 dodaje się pkt 6a i 6b w brzmieniu:

„6a) lot pozaunijny – lot, który jest planowany pomiędzy terytorium państwa trzeciego a terytorium państwa członkowskiego, bez względu na postoje na terytorium innych państw członkowskich lub państw trzecich;

6b) lot wewnątrzunijny – lot, który jest planowany pomiędzy terytoriami państw członkowskich, bez postojów na terytorium państwa trzeciego;”;

2) w art. 5 w ust. 1 wyraz „organizuje” zastępuje się wyrazem „obsługuje”;

3) w art. 6:

a) w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) pkt 2 – polega na przesłaniu danych PNR pasażerów znajdujących się na pokładzie statku powietrznego, kiedy po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego nie mogą go opuścić przed startem, a inni pasażerowie nie mogą wejść na pokład. Przekazanie tych danych PNR może polegać na aktualizacji danych PNR przekazanych w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1.”,

b) w ust. 3 po wyrazie „ponownie” dodaje się wyrazy „z uwzględnieniem tych zmian”;

4) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. 1. Przewoźnik lotniczy, na wniosek JIP, w celu zapewnienia skutecznego przekazywania danych PNR, informuje JIP w formie pisemnej w postaci papierowej lub elektronicznej o:

- 1) swoich danych: nazwie, adresie, numerze telefonu oraz adresie e-mail,
 - 2) wybranym przez siebie spośród określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 1 protokole i formacie danych, wykorzystywanych do przekazania danych PNR do JIP,
 - 3) elementach kategorii gromadzonych przez siebie danych PNR
- w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku JIP.

2. W stosunku do przewoźnika lotniczego, o którym mowa w art. 8 ust. 4, nie stosuje się obowiązku określonego w ust. 1 pkt 2.

3. W przypadku gdy zmieniły się informacje, o których mowa w ust. 1, przewoźnik lotniczy niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana danych, przekazuje ich aktualizację w formie pisemnej w postaci papierowej lub elektronicznej do JIP.”;

5) w art. 18:

- a) w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „art. 10 ust. 1 pkt 4” zastępuje się wyrazami „art. 10 ust. 1 pkt 3”,
- b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. JIP dokonuje weryfikacji na podstawie rocznego planu weryfikacji zatwierdzonego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej lub na jego polecenie. Roczny plan weryfikacji opracowuje JIP na podstawie analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy przekazaniu danych PNR, a w szczególności nieprawidłowości przy przekazaniu danych PNR mających szczególne znaczenie dla wykrywania i zwalczania przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 3.”,

- c) dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Naruszenia stwierdzone przez JIP w wyniku weryfikacji uznaje się za niedopełnienie obowiązku przekazania danych PNR, o którym mowa w art. 5 ust. 1, chyba że przewoźnik lotniczy przedstawi, w terminie 60 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przez przewoźnika lotniczego obowiązku przekazywania danych PNR, dowód

potwierdzający, że wykonany lot nie był lotem PNR, przewoźnik lotniczy nie posiadał danych PNR w terminach, o których mowa w art. 6 ust. 1, lub wystąpiły okoliczności, o których mowa w art. 69.

6. Za dowód, o którym mowa w ust. 5, może być uznana w szczególności informacja uzyskana od Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, zarządzającego lotniskiem, podmiotu, na rzecz którego był realizowany lot, podmiotu, który gromadzi dane pasażerów w celu rezerwacji lub realizacji lotu przez przewoźnika lotniczego, lub podmiotu realizującego zadania w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych. Jeżeli dokument stanowiący dowód jest sporządzony w języku obcym, przewoźnik lotniczy przesyła ten dokument wraz z tłumaczeniem na język polski wykonanym przez tłumacza przysięgłego na koszt przewoźnika lotniczego.”;

6) po art. 18 dodaje się art. 18a w brzmieniu:

„Art. 18a. 1. JIP przetwarza zgromadzone w KSI PNR dane PNR pasażerów lotów pozaunijnych.

2. W przypadku zaistnienia rzeczywistego i aktualnego lub możliwego do przewidzenia zagrożenia wystąpieniem przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 3, w szczególności zagrożenia o charakterze terrorystycznym, JIP może przetwarzać dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych zgromadzone w KSI PNR.

3. Przetwarzanie danych PNR, o którym mowa w ust. 2, dotyczy danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych w przypadku:

- 1) obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stopnia alarmowego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 194), albo
- 2) wytypowania lotu zgodnie z ust. 4 albo 6.

4. Minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, sporządzony na podstawie informacji uzyskanych od właściwych organów, uwzględniających kryteria tras lotniczych, planów podróży oraz lotnisk, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, może określić, w drodze zarządzenia niepodlegającego ogłoszeniu, loty wewnątrzunijne objęte prawem przetwarzania danych PNR.

5. Komendant Główny Straży Granicznej, na podstawie informacji uzyskanych od właściwych organów, dokonuje na bieżąco weryfikacji zasadności objęcia lotów wewnątrzunijnych prawem przetwarzania danych PNR i nie rzadziej niż raz na rok przedkłada ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych informację w tej sprawie.

6. Objęcie lotu wewnątrzunijnego prawem przetwarzania danych PNR może także nastąpić na wniosek właściwego organu za zgodą:

- 1) w przypadku postępowania przed sądem – sądu prowadzącego postępowanie;
- 2) w przypadku postępowania przygotowawczego – prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie;
- 3) w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych – prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu wykonującego te czynności.

7. Zgoda na objęcie lotu wewnątrzunijnego prawem przetwarzania danych PNR może być wydana, w przypadku gdy przetwarzanie danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych jest niezbędne ze względu na zaistnienie zagrożenia wystąpieniem przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 3, w szczególności zagrożenia o charakterze terrorystycznym, a lot nie został wytypowany na podstawie zarządzenia, o którym mowa w ust. 4, albo gdy zarządzenie takie nie obowiązuje.

8. Właściwy organ, osoba przez niego upoważniona lub inna osoba upoważniona w trybie, o którym mowa w art. 31 ust. 4, składa wniosek o wyrażenie zgody na objęcie lotu wewnątrzunijnego prawem przetwarzania danych PNR. Do wniosku dołącza się wniosek, o którym mowa w art. 21.

9. Zgoda na objęcie lotu wewnątrzunijnego prawem przetwarzania danych PNR jest udzielana na wniosku, o którym mowa w art. 21.”;

- 7) w art. 21 w ust. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) zgodę, o której mowa w art. 18a ust. 6 lub art. 33 ust. 2;”;

- 8) w art. 23 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) nie uzyskano zgody, o której mowa w art. 18a ust. 6 lub art. 33 ust. 2.”;

- 9) w art. 32 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Dane PNR są przechowywane przez JIP przez:

- 1) 5 lat od dnia ich zgromadzenia – w przypadku danych PNR pasażerów lotów pozaunijnych,

- 2) 3 lata od dnia ich zgromadzenia – w przypadku danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych
- a po upływie tego okresu podlegają niezwłocznie trwałemu usunięciu w sposób zautomatyzowany przy wykorzystaniu KSI PNR.”;
- 10) w art. 33:
- a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:
- „3. Zgoda, o której mowa w ust. 2, jest wydawana, w przypadku gdy przetwarzanie zdepersonalizowanych danych PNR jest niezbędne do realizacji celu określonego w art. 1 ust. 1 i dotyczy danych PNR zgromadzonych w KSI PNR nie wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia.”;
- b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:
- „3a. W przypadku gdy przetwarzanie zdepersonalizowanych danych PNR jest niezbędne do realizacji celu określonego w art. 1 ust. 1, a uzyskanie takich informacji w inny sposób okazało się bezskuteczne albo nie będzie możliwe, zgoda, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć także danych PNR zgromadzonych w KSI PNR wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia.”;
- 11) w art. 64 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
- „2) nie przekazuje do JIP wszystkich zgromadzonych, w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu PNR, elementów kategorii danych, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3, do których przekazania był zobowiązany na podstawie art. 5 ust. 1, narusza obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 pkt 2 albo narusza obowiązek wynikający z art. 6 ust. 3, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 12 000 zł”;
- 12) w art. 65:
- a) w ust. 2 i 3 wyrazy „obniżonej o 50 %” zastępuje się wyrazami „obniżonej o 75 %”,
- b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a–3c w brzmieniu:
- „3a. W przypadku gdy naruszenia, o których mowa w art. 64 ust. 1, dotyczące niedopełnienia obowiązków przekazania danych PNR w terminach określonych w art. 6 ust. 1, zostały usunięte przez przewoźnika w terminie 7 dni od dnia wylądowania statku powietrznego, administracyjną karę pieniężną za takie naruszenia nakłada się w wysokości obniżonej o 50 %.
- 3b. W przypadku gdy naruszenia, o których mowa w art. 64 ust. 1, dotyczące niedopełnienia obowiązków przekazania danych PNR w terminach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2, zostały usunięte przez przewoźnika w terminie 14 dni od dnia

wylądowania statku powietrznego, administracyjną karę pieniężną za takie naruszenia nakłada się w wysokości obniżonej o 25 %.

3c. W przypadku gdy naruszenie, o którym mowa w art. 64, wystąpiło w okresie 60 dni od dnia wykonania przez przewoźnika lotniczego pierwszego lotu PNR i w tym okresie przewoźnik:

- 1) zapewnił warunki techniczne umożliwiające sprawne i skuteczne przekazywanie przez niego danych PNR do JIP oraz
- 2) przekazał do JIP wszystkie dane PNR pasażerów lotów objętych takim obowiązkiem poczynwszy od dnia wykonania pierwszego lotu PNR – administracyjnej kary pieniężnej za takie naruszenie nie nakłada się.”;

13) art. 66 otrzymuje brzmienie:

„Art. 66. 1. Przewoźnik lotniczy, który nie dopełnia obowiązków określonych w art.10 ust. 1 w terminie, o którym mowa w tym przepisie, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 5000 zł za każde takie naruszenie.

2. Tej samej karze podlega przewoźnik lotniczy, który nie dopełnia obowiązku określonego w art. 10 ust. 3.”;

14) art. 69 otrzymuje brzmienie:

„Art. 69. Postępowania w sprawie naruszenia przez przewoźnika lotniczego obowiązku przekazywania danych PNR nie wszczyna się, a wszczęte umarza, gdy naruszenie, o którym mowa w art. 64, nastąpiło wskutek:

- 1) działania siły wyższej;
- 2) awarii KSI PNR;
- 3) awarii powstałej po stronie przewoźnika lotniczego, niezawinionej przez tego przewoźnika, pod warunkiem niezwłocznego poinformowania JIP o powstałej awarii, nie później jednak niż 30 dni po upływie terminu przekazania danych PNR oraz pod warunkiem przekazania w tym terminie danych PNR, które nie zostały wskutek tej awarii przekazane, chyba że przewoźnik je utracił wskutek tej awarii.”;

15) uchyla się art. 71.

Art. 2. 1. Nie wszczyna się postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przez przewoźnika lotniczego obowiązku określonego w art. 5–8 albo art. 10 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a wszczęte umarza, jeżeli jego niedopełnienie miało miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a przewoźnik lotniczy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy spełnił warunki

przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy zmienianej w art. 1 lub w okresie roku przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie obsługiwał żadnego lotu PNR, lub jeżeli naruszenie jest związane z obsługą lotu wewnątrzunijnego.

2. Nie wszczyna się postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie naruszenia przez przewoźnika lotniczego obowiązku określonego w art. 5–8 albo art. 10 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a wszczęte umarza, jeżeli naruszenie miało miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a przewoźnik lotniczy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy spełnił warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy zmienianej w art. 1 lub w okresie roku przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie obsługiwał żadnego lotu PNR, lub jeżeli naruszenie jest związane z obsługą lotu wewnątrzunijnego.

3. Nie wszczyna się postępowania egzekucyjnego dotyczącego administracyjnej kary pieniężnej nałożonej na przewoźnika lotniczego za naruszenie obowiązku określonego w art. 5–8 albo art. 10 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a wszczęte umarza, jeżeli naruszenie miało miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a przewoźnik lotniczy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy spełnił warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy zmienianej w art. 1 lub w okresie roku przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie obsługiwał żadnego lotu PNR, lub jeżeli naruszenie jest związane z obsługą lotu wewnątrzunijnego.

Art. 3. Dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych zgromadzone w Krajowym Systemie Informatycznym PNR wcześniej niż 3 lata przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zostają trwale usunięte w sposób zautomatyzowany przy wykorzystaniu tego systemu nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera ma na celu dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. z 2022 r. poz. 1441), zwanej dalej „ustawą”, do aktualnych wyzwań w zakresie zwalczania przestępstw, w tym przestępstw o charakterze terrorystycznym, wynikających z zaistniałej sytuacji geopolitycznej, szanując jednocześnie dorobek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym mając na względzie wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie C-817/19 Ligue des droits humains (Dz. Urz. UE C 340 z 21.06.2022, str. 4), zwany dalej „wyrokiem TSUE”. Wyrok TSUE odnosi się do zasad przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR¹) oraz zgodności tych zasad z prawami podstawowymi.

Trybunał Sprawiedliwości w pierwszej kolejności orzekł, że dyrektywa UE 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 132), zwana dalej „dyrektywą”, jest zgodna z art. 7, art. 8, art. 21 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że wprowadzone mechanizmy wykorzystywania danych PNR są wyrazem ochrony celu interesu ogólnego Unii Europejskiej, jakim jest walka z terroryzmem oraz poważną przestępczością, a także spełniają wymogi konieczności i proporcjonalności. Wskazał również, że przepisy dyrektywy oraz załączniki I i II, po pierwsze, wymieniają dane PNR, a po drugie, określają ramy przetwarzania tych danych, między innymi przez określenie celów i szczegółowych zasad regulujących te operacje przetwarzania.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że uregulowania krajowe nie powinny przewidywać, niejako z automatu, jednego ogólnego okresu przechowywania danych wynoszącego pięć lat, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pasażerów. Jest to bowiem okres nieproporcjonalnie długi, zważywszy, że dotyczyłby również danych PNR osób, wobec których nie wykryto istnienia jakichkolwiek obiektywnych przesłanek wskazujących na to, że mogą stwarzać zagrożenie popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innych poważnych przestępstw.

¹ z ang. Passenger Name Record

Ponadto w swym wyroku TSUE wskazał, że przepisy unijne, w tym dyrektywę, należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie nie powinny przetwarzać danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, jeśli nie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa, tj. przy braku rzeczywistego i aktualnego lub dającego się przewidzieć zagrożenia o charakterze terrorystycznym, z którym zmagają się dane państwo członkowskie. Przetwarzanie przez właściwe organy takich danych PNR może mieć miejsce tylko, jeżeli służy to realizacji celów, o których mowa w dyrektywie, a zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy są nimi zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie, prowadzenie postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ściganie. W takim przypadku stosowanie mechanizmów, o których mowa w dyrektywie, powinno być ograniczone do niektórych połączeń lub planów podróży, lub niektórych lotnisk, dworców lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie stosowanie. TSUE podkreślił, że to do danego państwa członkowskiego należy wybór lotów wewnątrzunijnych lub przewozów odbywających się za pomocą innych środków transportu wewnątrz Unii, dla których takie przesłanki istnieją, oraz dokonywanie regularnego przeglądu takiego stosowania, w zależności od zmiany warunków, które uzasadniają ich wybór.

Tym samym wyrok TSUE uznał, że po pierwsze, niezgodne z przepisami unijnymi jest takie ustawodawstwo krajowe, które przewiduje ogólny pięcioletni okres przechowywania danych PNR, mający zastosowanie do wszystkich pasażerów lotniczych, w tym do tych, wobec których nie ustalono żadnych obiektywnych dowodów mogących świadczyć o istnieniu zagrożenia terrorystycznego lub poważną przestępczością. Po drugie, niezgodne z prawodawstwem unijnym są również takie przepisy krajowe, które przewidują przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych. Stosowanie środków wynikających z dyrektywy na loty wewnątrzunijne może mieć miejsce, ale musi zostać poprzedzone analizą pod kątem konieczności i proporcjonalności takiego rozwiązania do celów wynikających z art. 1 ust. 2 dyrektywy, a zatem ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne, aby zapewnić bezpieczeństwo.

W związku z powyższym w projektowanej nowelizacji zaproponowano uwzględnić kierunkowe założenia wyroku TSUE w zakresie skrócenia okresu retencji danych PNR, jak również ograniczenia zakresu przetwarzania danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, uzależniając ten zakres względami zagrożenia terrorystycznego. W obecnej sytuacji geopolitycznej propozycja zmian przepisów w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych PNR w celu wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz innych

przestępstw, o których mowa w dyrektywie, muszą być wyważone między prawem do ochrony danych osobowych a względami bezpieczeństwa. W tym zakresie, proponując zmiany do ustawy, projektodawca kierował się naczelnym celem dyrektywy, który precyzyjnie został określony w motywie 5 tego aktu. Zgodnie z nim „Celem niniejszej dyrektywy jest, między innymi, zapewnienie bezpieczeństwa ogólnego, ochrona życia i bezpieczeństwa osób oraz stworzenie ram prawnych służących ochronie danych PNR w związku z ich przetwarzaniem przez właściwe organy.”.

Niezależnie od powyższego projektowana nowelizacja ma również na celu usunięcie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych powstałych na gruncie siedmioletniego stosowania ustawy, a tym samym usprawnienie funkcjonowania mechanizmów dotyczących przekazywania przez przewoźników lotniczych danych PNR oraz ich przetwarzania przez Krajową Jednostkę do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) w celach określonych przez unijnego prawodawcę.

2. Obowiązujący stan prawny

Ustawa stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy, która to – a tym samym również ustawa – ma zastosowanie do przewoźników wykonujących loty pasażerskie, podczas których następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium danego państwa UE, czyli w tym przypadku – Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem zgodnie z obowiązującą ustawą lot PNR to taki lot statku powietrznego wykonujący przewóz lotniczy pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwowej, nie zaś granicy Unii Europejskiej, a start albo lądowanie tego statku następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja lotu PNR, wynikająca z art. 2 pkt 6 ustawy, nie przewiduje zatem rozróżnienia lotów PNR na loty pozaunijne i wewnątrzunijne, a co za tym idzie, ustawa stosuje wobec obu kategorii te same zasady przekazywania danych PNR i ich przetwarzania.

Ponadto zgodnie z ustawą wszystkie dane PNR są przechowywane przez JIP przez okres 5 lat od dnia ich zgromadzenia, a następnie trwale usuwane z Krajowego Systemu Informatycznego PNR (KSI PNR). Dodatkowo w świetle art. 33 ustawy po upływie 6-miesięcznego okresu przechowywania dane PNR są depersonalizowane, ale możliwe jest ich ponowne ujawnienie każdorazowo po uzyskaniu w tej sprawie stosownej zgody prokuratora lub sądu. Tym samym przepisy ustawy nie odpowiadają twierdzeniom Trybunału Sprawiedliwości, który w tej kwestii zauważa, że dostęp do danych PNR w formie pozwalającej na bezpośrednie zidentyfikowanie osoby, której dotyczą, „po upływie początkowego okresu

zatrzymania” powinno następować „wyłącznie po spełnieniu bardzo restrykcyjnych i ściśle określonych warunków”. Trybunał uznał bowiem „że im dłuższy okres zatrzymania danych PNR, tym ingerencja z niego wynikająca jest poważniejsza”.

3. Proponowane kierunki rozwiązań ustawowych

Mając na uwadze powyższe, w projektowanej nowelizacji zaproponowano w pierwszej kolejności wprowadzenie odrębnych definicji lotów wewnątrzunijnych i pozaunijnych, a tym samym zapewnienie na poziomie ustawowym odrębnych zasad przetwarzania danych PNR ze względu na to, jakiej kategorii lotów dotyczą. W konsekwencji dane PNR dotyczące pasażerów lotów pozaunijnych będą mogły być przetwarzane w odniesieniu do wszystkich takich lotów, zgodnie z art. 1 dyrektywy, natomiast rozszerzenie tego mechanizmu na zgromadzone dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe tylko w zakresie ustawowo określonym. Mając na względzie, że kierunkowo zgodnie z wyrokiem TSUE to do państw członkowskich należy ocena zagrożeń związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym i poważną przestępczością, zaproponowano w projekcie, w pierwszej kolejności, skorelować mechanizm przetwarzania danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych z krajowym systemem antyterrorystycznym, którego podstawę stanowi ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 194).

W tym zakresie projekt przewiduje wykorzystanie ustanowionego w ww. ustawie powszechnie obowiązującego i dostosowanego do wymogów NATO czterostopniowego systemu stopni alarmowych uruchamianego na wypadek zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Już w obowiązującym stanie prawnym system ten jest ściśle powiązany z innymi mechanizmami reagowania. Zakłada on bowiem, w zależności od poziomu zagrożenia, narzucenie organom i służbom dodatkowych obowiązków i wynikających z tego tytułu zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W myśl projektowanych rozwiązań takie zwiększenie zadań będzie w tym wypadku odnosiło się do JIP, którą zgodnie z art. 12 ustawy jest wskazana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej komórka organizacyjna Straży Granicznej. W rezultacie zaproponowano, że w przypadku wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów (albo w przypadku niecierpiącym zwłoki przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych) jednego ze stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, JIP będzie zobowiązana do przetwarzania zgromadzonych danych PNR pochodzących z wszystkich lotów wewnątrzunijnych.

W drugiej kolejności, a zatem w przypadku braku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej sygnalizowanego wprowadzeniem stopnia alarmowego, przetwarzanie zgromadzonych danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie mogło następować do wybranych lotów wewnątrzunijnych na podstawie stosownej oceny dokonanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Projekt przewiduje również uwolnienie od odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników za naruszenia związane z wykonanymi lotami wewnątrzunijnymi w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Wyrok TSUE, stwierdzając, że ustawodawstwo krajowe, które nakazuje przekazywanie danych PNR ze wszystkich lotów wewnątrzunijnych, przy braku rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego, jest niezgodne z dyrektywą, spowodował, że nakładanie kar za nieprzekazanie danych PNR z tego rodzaju lotów w dotychczasowych uwarunkowaniach prawnych również nie powinno mieć miejsca.

Drugim obszarem zmian objętych projektem, do którego również odnosi się wyrok TSUE, jest retencja danych PNR. Trybunał w tej sprawie stwierdził, że okres 5 lat przechowywania wszystkich danych PNR jest szczególnie długi, zważywszy, że całość tych danych jest możliwa do ujawnienia, również po okresie 6 miesięcy. W projektowanej nowelizacji zaproponowano zmodyfikowanie mechanizmu przechowywania danych PNR, tak aby z jednej strony zachowane zostały cele dyrektywy, o których mowa w art. 6 ust. 2, tj. skuteczne zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie i ściganie, w tym prowadzenie postępowań, z drugiej zaś strony, aby osiągnięcie tych celów odpowiadało zasadzie proporcjonalności, tj. aby ograniczenia praw i wolności, których to wymaga, występowały tylko wówczas, gdy jest to konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanego przez UE.

W efekcie skrócony został także okres retencji danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych, z pięciu do trzech lat, od dnia ich zgromadzenia (zmieniany art. 32 ust. 1 ustawy). Ponadto w projektowanych w art. 33 ust. 3 oraz 3a określono zasady ujawnienia zdepersonalizowanych danych PNR przez JIP. Zgodnie z projektowanym art. 33 ust. 3 zgoda, którą w myśl art. 33 ust. 2 ustawy wydaje sąd albo prokurator, będzie mogła być wydawana, w przypadku gdy przetwarzanie zdepersonalizowanych danych PNR jest niezbędne do realizacji celu określonego w art. 1 ust. 1 ustawy i dotyczy danych PNR, zgromadzonych w KSI PNR nie wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia. Natomiast, w myśl projektowanego art. 33 ust 3a, w przypadku gdy uzyskanie takich informacji w inny sposób

okazało się bezskuteczne albo nie będzie możliwe, zgoda będzie mogła dotyczyć także danych PNR, zgromadzonych w KSI PNR wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia.

Natomiast, dane PNR przechowywane krócej będą gromadzone i przetwarzane na tych samych zasadach co obecnie. Zakłada się bowiem, że na skutek czynności operacyjnych lub śledczych prowadzonych przez poszczególne służby, w tym również służby zagraniczne, mogą występować sytuacje, które będą wymagały ponownej personalizacji danych PNR nie starszych niż 3 lata. Jednak nawet wówczas będzie to odbywało się pod nadzorem prokuratury albo sądu.

Należy podkreślić, że 3-letni okres retencji danych PNR jest najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem również w innych państwach członkowskich UE. Po wydaniu wyroku TSUE taki czasookres zaproponowały w swoich ustawodawstwach m.in. Litwa, Łotwa, Estonia, Holandia, Belgia, Czechy, Węgry, Chorwacja oraz Słowacja. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od belgijskiego JIP (belgijska Krajowa Jednostka do spraw Informacji o Pasażerach) w przypadku Belgii, której to organ wymiaru sprawiedliwości (Cour constitutionnelle) był autorem pytań prejudycjalnych w tym zakresie, po publikacji wyroku TSUE, dopuścił jednak gromadzenie i przetwarzanie danych PNR ze wszystkich lotów wewnątrzunijnych na okres 3 lat, a zatem po pierwsze, nie dokonując żadnych typowań połączeń lotniczych, a po drugie, nie wskazując na konieczność stopniowania długości okresu retencji tych danych. Taką decyzję argumentował istniejącym poziomem zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i wysokim ryzykiem zamachów terrorystycznych.

4. Rozwiązania szczegółowe

W projekcie zaproponowano dodanie do art. 2 ustawy definicji lotu pozaunijnego oraz lotu wewnątrzunijnego, a także dokonanie modyfikacji definicji lotu PNR. W tym zakresie zaproponowano odwołanie w zasadniczych elementach do definicji zawartych w dyrektywie, a zatem w świetle projektowanej nowelizacji lot pozaunijny to lot, odbywający się pomiędzy państwem trzecim a państwem członkowskim UE, bez względu na postoje na terytorium innych państwach. Z kolei lot wewnątrzunijny oznacza lot, odbywający się z terytorium państwa członkowskiego, z zaplanowanym lądowaniem na terytorium co najmniej jednego innego państwa członkowskiego, bez postojów na terytorium państwa trzeciego. Zatem lot PNR to lot pozaunijny albo wewnątrzunijny statku powietrznego, wykonujący przewóz lotniczy pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium Polski. W celu doprecyzowania i uniknięcia pojawiających się w dotychczasowej praktyce wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania przepisów ustawy zaproponowano również wskazanie, że lotem PNR

jest również nieodpłatny lot. Dzięki temu nie będzie możliwe podważanie faktu wykonania lotu PNR również w sytuacji lotów prywatnych, za które nie dokonywano opłat.

W projektowanym art. 5 w ust. 1 zaproponowano m.in. zastąpienie wyrazu „organizuje” wyrazem „obsługuje”, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Zmiana ta jest uzasadniona, ponieważ organizować lot może nie tylko przewoźnik lotniczy, ale także np. biuro podróży. Natomiast, obowiązek przekazania danych PNR do JIP leży po stronie przewoźnika lotniczego, który obsługuje i w ramach swojej działalności realizuje przewóz lotniczy.

Zmiana w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ aktualne brzmienie tego przepisu wskazuje zasadniczo, kiedy dane PNR powinny być przekazane, nie wskazując jednocześnie, że chodzi o dane PNR pasażerów, którzy znajdują się na pokładzie statku powietrznego i nie mogą go opuścić. Doprecyzowujący charakter ma też zmiana w art. 6 ust. 3 ustawy.

W zmienianym art. 10 wprowadzono zasadę, że informacje dotyczące przewoźnika lotniczego oraz informacje o wybranym przez niego protokole i formacie danych, wykorzystywanych do przesyłania danych PNR do JIP, a także o elementach kategorii gromadzonych przez przewoźnika lotniczego danych PNR będą przekazywane na wniosek JIP. Ponadto zrezygnowano z uzyskiwania od przewoźnika lotniczego informacji o ustalonych rozkładach lub programach lotów, z uwagi na niewielką przydatność takich informacji dla realizacji zadań przez JIP.

Zmiany w zakresie art. 18 ustawy są wynikiem dotychczasowej praktyki działania JIP, które wskazują, że w celu właściwego gospodarowania zasobami kadrowymi JIP i zapewnienia prawidłowej realizacji głównych zadań tej komórki, tj. szeroko pojętego przetwarzania danych PNR oraz ich analizowania, jest zasadnym, aby weryfikacja danych PNR była prowadzona przez JIP według corocznego planu i w oparciu o analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy przekazaniu tych danych, a w szczególności nieprawidłowości przy przekazaniu danych PNR mających szczególne znaczenie dla wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym i innych przestępstw lub przestępstw skarbowych. W związku z powyższym zaproponowano art. 18 uzupełnić o ust. 1a, który będzie stanowił podstawę do takiego działania.

Jednocześnie projektowane rozwiązanie jest optymalne z punktu widzenia monitorowania wykonywania obowiązków przez przewoźników lotniczych wynikających z ustawy. Dodawane przepisy nakładają obowiązek na przewoźnika lotniczego przedstawiania

dowodów potwierdzających, że wykonany lot nie był lotem PNR lub że przewoźnik lotniczy nie posiadał danych PNR lub wystąpiły negatywne przesłanki nałożenia kary administracyjnej (art. 18 ust. 5 ustawy). Powyższe rozwiązanie jest uzasadnione tym, że to przewoźnik lotniczy posiada informacje kluczowe dla rozstrzygnięcia w postępowaniu kwestii jego odpowiedzialności. Jednocześnie należy wskazać, że projektowane przepisy art. 18 ust. 5 i 6 korespondują z art. 81a § 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Weryfikacji, o której mowa w art. 18 ustawy, będą podlegały wszystkie zgromadzone dane PNR, także te zgromadzone, a nieprzetwarzane. W tym zakresie zdecydowano nie dokonywać różnicowania z uwagi na fakt, że projektowane rozwiązania w art. 18a przewidują w ust. 6 tryb, który zakłada, że w wyjątkowych i jednocześnie niemożliwych do przewidzenia sytuacjach, za zgodą odpowiedniego organu ścigania lub wymiaru sprawiedliwości, będzie możliwe będzie przetwarzanie danych PNR z lotów wewnętrznych.

Projektowany art. 18a – co do zasady – ogranicza prawo przetwarzania zgromadzonych danych PNR pasażerów lotów wewnętrznych do sytuacji uzasadniających takie przetwarzanie w związku z zagrożeniem wystąpienia przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 3 ustawy, w szczególności zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z projektowanym art. 18a ust. 3 pkt 1 prawo przetwarzania zgromadzonych danych PNR z wszystkich lotów wewnętrznych będzie możliwe, w przypadku gdy został wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeden ze stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. W tym miejscu wskazać należy, że w świetle ww. przepisu stopnie alarmowe mogą być wprowadzone w przypadku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia. Są one wprowadzane, zmieniane i odwoływane, w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa ABW, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW. W projekcie przewiduje się, że mechanizm przetwarzania danych PNR z lotów wewnętrznych, o którym mowa w projektowanym art. 18a ust. 3 pkt 1, będzie miał miejsce tylko w przypadku obowiązywania stopnia alarmowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym również na części tego terytorium. Natomiast, nie będzie uruchamiany, gdy stopień alarmowy będzie

obowiązywał poza terytorium kraju, np. w polskich placówkach dyplomatycznych, tj. w przypadkach gdy zagrożenie o charakterze terrorystycznym będzie pochodziło z zewnątrz.

Powyższe koresponduje z wyrokiem TSUE, który wskazał, że przesłanką uprawniającą do przetwarzania danych PNR z lotów wewnątrzunijnych jest rzeczywiste i aktualne lub przewidywalne zagrożenie o charakterze terrorystycznym.

W przypadku gdy nie został wprowadzony stopień alarmowy, przetwarzanie danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe tylko w odniesieniu do lotów określonych w zarządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (projektowany art. 18a ust. 4). Na mocy przedmiotowej delegacji ustawowej minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie uprawniony do wydania, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, zarządzenia wskazującego loty wewnątrzunijne, z których zgromadzone dane PNR pasażerów JIP będzie uprawniona przetwarzać.

Treść wniosku zostanie opracowana w oparciu o informacje uzyskane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej od właściwych organów wymienionych w art. 36 ustawy, które w tym zakresie będą uwzględniały kryteria tras lotniczych, planów podróży oraz lotnisk. Takie rozwiązanie jest uzasadnione, biorąc pod uwagę cel przetwarzania danych PNR oraz okoliczności, które będą stanowiły podstawę do doboru lotów objętych prawem przetwarzania.

W zarządzeniu wydawanym na podstawie projektowanego art. 18a ust. 4 minister właściwy do spraw wewnętrznych określi loty wewnątrzunijne objęte prawem przetwarzania przez wskazanie np. przewoźników lotniczych wykonujących loty z danego państwa, lotnisk, z których albo do których wykonywane są loty, czy też przez wskazanie konkretnych rejsów (połączeń) realizowanych przez poszczególnych przewoźników lotniczych. Jednocześnie, mając na uwadze, że w świetle wyroku TSUE w zakresie właściwości państwa członkowskiego jest nie tylko typowanie lotów wewnątrzunijnych objętych prawem przetwarzania, ale także dokonywanie regularnego przeglądu zasadności utrzymania tych typowań w zależności od zmieniającej się sytuacji i stopnia zagrożenia, zaproponowano w art. 18a w ust. 5 zobowiązać Komendanta Głównego Straży Granicznej do dokonywania takiego bieżącego przeglądu i przekazywania w tej sprawie stosownej informacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Zarządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych będzie miało formę aktu prawnego niejawnego (niepodlegającego publicznemu ogłoszeniu). Powyższe ma na celu uniemożliwienie uzyskania przez nieuprawnione osoby, chcące uniknąć korzystania z takich

połączeń lotniczych, informacji, które loty nie są objęte prawem przetwarzania przez JIP i tym samym przez właściwe organy. Takie regulacje z kolei przełożą się na zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, a tym samym wpłyną one korzystnie na efektywność wykorzystania przez właściwe organy danych PNR. Rozwiązanie to spowoduje bowiem, że osoby, w których interesie jest skorzystanie z lotu nieobjętego prawem przetwarzania, nie będą posiadały informacji, który lot jest właśnie takim.

Z tych samych powodów projektowane przepisy przewidują także, że przewoźnicy lotniczy będą przekazywać do bazy KSI PNR dane z wszystkich lotów wewnątrzunijnych (co z kolei nie oznacza prawa do ich przetwarzania przez JIP), a to spowoduje, że nie będą oni posiadali wiedzy, które loty nie są objęte prawem przetwarzania. Takie uregulowania spowodują ograniczenie ryzyka przedostania się krytycznej informacji, tj. informacji na temat lotów objętych prawem przetwarzania, do osób trzecich. Ma to kluczowe znaczenie dla realizacji celu dyrektywy, którym jest funkcjonowanie efektywnego narzędzia przydatnego do skutecznego zwalczania najpoważniejszych form przestępczości, które w szczególności w ostatnich latach stanowią znaczące zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwach członkowskich UE. Przewidziany w projektowanej ustawie mechanizm zapewnia brak możliwości uzyskania przez zainteresowane osoby wiedzy, z których lotów wewnątrzunijnych dane PNR w danym momencie nie będą mogły być wykorzystane do celu, w jakim została wydana dyrektywa. Przewoźnicy, przekazując dane PNR z wszystkich lotów wewnątrzunijnych, nie będą bowiem w posiadaniu takich informacji. Konsekwentnie takiej wiedzy nie będą mieli pasażerowie, wobec których istnieje obowiązek informacyjny, a także inne osoby oraz podmioty trzecie. Rozpowszechnienie tego rodzaju wiedzy godziłoby w cel dyrektywy, a tym samym ustawy, tj. zapobieganiu przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywaniu, prowadzeniu postępowań i ściganiu (art. 1 ust. 2 dyrektywy).

Regulacje, które zagwarantują kluczową z punktu widzenia realizacji celu ustawy zasadę przekazywania wszystkich danych PNR z każdego rodzaju lotu, a tym samym zapewnienie efektywnego wykorzystania danych PNR przez właściwe organy, przewiduje zmiana do art. 5 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem przewoźnicy lotniczy będą zobligowani przekazywać wszystkie dane PNR zarówno z lotów pozaunijnych, jak i z lotów wewnątrzunijnych, a niewykonanie tego obowiązku będzie stanowić naruszenie, o którym mowa w art. 65 ustawy.

Proponowane rozwiązanie dodatkowo pozwoli skorzystać, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z danych PNR, których wykorzystanie przez JIP nie jest dopuszczalne z uwagi

na ograniczenia wynikające z zarządzenia ministra, o którym mowa w projektowanym art. 18a ust. 4. W takim przypadku na wykorzystanie danych PNR nieobjętych tym prawem będzie jednak potrzebna zgoda wyrażona przez sąd lub prokuratora, na zasadach określonych w projektowanym art. 18a ust. 6–9 oraz art. 33 ust. 3 i 3a.

Przyjmując, że podstawą do przetwarzania zgromadzonych danych PNR z lotów wewnątrznijnych jest rzeczywiste i aktualne, ale także chociażby możliwe do przewidzenia zagrożenie terrorystyczne albo takie zagrożenie inną formą przestępczości objętej dyrektywą, które to zagrożenie z uwagi na swój charakter pozwala na pewien czas objąć prawem przetwarzania tych danych PNR, zaproponowano wprowadzenie mechanizmów przewidzianych w projektowanym art. 18a ust. 3. Natomiast, w przypadku gdyby rzeczywiste i aktualne zagrożenie nie było możliwe do przewidzenia odpowiednio wcześniej, tj. gdy wystąpi tuż przed wykonaniem organizowanego konkretnego lotu lub lotów czy też w jego/ich trakcie, w świetle projektowanych przepisów, będzie możliwość wykorzystania danych PNR także z lotów wewnątrznijnych, w trybie przewidzianym w projektowanym art. 18a ust. 6. W takim przypadku, przed wystąpieniem do JIP, właściwy organ będzie musiał jednak uzyskać zgodę niezależnego organu, jakim jest właściwy sąd albo prokurator, który oceni, czy wystąpiła przesłanka, wskazana w art. 18a ust. 2.

W tym miejscu należy podkreślić, że wprowadzenie innego mechanizmu niż przewidziany w projekcie, polegającego np. na występowaniu przez JIP do przewoźnika lotniczego o dane PNR dopiero po uzyskaniu przez uprawniony organ zgody prokuratora albo sądu i dopiero po tym ich przekazywanie przez przewoźnika lotniczego do KSI PNR, ze względów technicznych byłoby nieefektywne i nie zapewniłoby realizacji celu dyrektywy.

Przedstawione powyżej rozwiązanie w zakresie przekazywania przez przewoźników lotniczych do KSI PNR wszystkich danych PNR, zgromadzonych w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu PNR (zarówno pozaunijne, jak i wewnątrznijne), jest zgodne z prezentowanymi niejednokrotnie stanowiskami samych przewoźników i wpłynie korzystnie na ich dalsze funkcjonowanie. Oznacza bowiem, że przewoźnicy lotniczy, którzy już przekazują dane PNR do KSI PNR, będą mogli to czynić na dotychczasowych zasadach, nie będąc zmuszani do modyfikacji istniejących systemów i ponoszenia kosztów z tym związanych oraz dalszych kosztów związanych z monitorowaniem zmian w zakresie lotów wewnątrznijnych objętych w danym okresie obowiązkiem przekazywania danych PNR. Typowanie lotów będzie ulegało zmianie w zależności od wyników analiz dotyczących zagrożeń. Przewoźnicy więc musieliby pozostawać w ciągłej gotowości do dokonywania aktualizacji (i wydatkowania na to środków

finansowych). Ponadto proponowane rozwiązanie jest korzystne dla przewoźników również dlatego, że pozwoli ograniczyć skalę naruszeń popełnianych w tym zakresie. Przewoźnicy nie będą zmuszeni do bieżącej weryfikacji aktualnie typowanych lotów wewnątrzunijnych, a tym samym nie będą narażeni na możliwość niedopełnienia w tym zakresie nałożonych na nich obowiązków.

Zmiany do art. 33 ustawy dotyczą skrócenia okresu retencji danych PNR. Jak zostało to wskazane powyżej w ocenie TSUE niezgodne z prawem unijnym jest ustanowienie 5-letniego okresu przechowywania danych PNR wobec wszystkich tych danych, bez ich rozróżnienia

Biorąc pod uwagę stanowisko TSUE, a równocześnie chcąc zapewnić realizację celów, o których mowa w samej dyrektywie, a w konsekwencji także w ustawie, zaproponowano wprowadzenie zmian do art. 33 ustawy w taki sposób, aby zapewnić najwyższy poziom ochrony danych, a tym samym zredukować do absolutnego minimum ryzyko dopuszczenia się w tym zakresie nadużyć, przy jednoczesnym pozostawieniu minimalnej szansy odtworzenia danych PNR również w perspektywie ich 3 lub 5-letniej retencji. Podkreślenia wymaga również fakt, że zarówno dyrektywa, jak i wyrok TSUE nie wskazują innego maksymalnego okresu przechowywania danych PNR aniżeli okres 5-letni.

Z kolei czynności operacyjno-rozpoznawcze, a w ich następstwie prowadzone postępowania, w szczególności w sprawach takich jak przestępstwa o charakterze terrorystycznym – a prawo przetwarzania danych PNR odnosi się właśnie do takich sytuacji i postępowań – są bardzo skomplikowane, wielowątkowe, a tym samym obliczone na okres zdecydowanie dłuższy niż 6 miesięcy. W związku z powyższym nie można wykluczyć, a nawet należy przyjąć za pewność możliwość zaistnienia takich sytuacji, w których zdepersonalizowane dane PNR ani na etapie wstępnej oceny, ani późniejszego 6-miesięcznego okresu przechowywania nie wykazywały istnienia powiązania w zakresie przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innej poważnej przestępczości, natomiast takie powiązanie zostało wykryte na późniejszym etapie przechowywania danych np. na skutek dalszych czynności operacyjnych służb.

Z tych więc względów w projektowanym art. 33 ust. 3 i 3a znalazły się uregulowania wprowadzające ograniczenia w przetwarzaniu przez JIP danych PNR, które są przechowywane w KSI PNR dłużej niż 6 miesięcy. W przypadku tego rodzaju danych PNR będzie możliwe ich przetwarzanie po spełnieniu warunków przewidzianych w projektowanych przepisach. W przypadku danych przechowywanych nie dłużej niż 2 lata ich przetwarzanie będzie możliwe w celu określonym w art. 1 ust. 1 ustawy PNR, tj. w celu wykrywania i zwalczania przestępstw

o charakterze terrorystycznym i innych przestępstw lub przestępstw skarbowych oraz zapobiegania im i ścigania ich sprawców, oraz będzie warunkowane w zależności od etapu sprawy zgodą właściwego prokuratora albo sądu. Natomiast, w przypadku starszych danych PNR projekt wyprowadza dodatkowo zasadę subsydiarności. Oznacza to, że w takich przypadkach przetwarzanie danych PNR będzie dopuszczalne tylko po spełnieniu dodatkowego warunku, tj. wykazaniu, że uzyskanie takich informacji dla celu wskazanego powyżej w żaden inny sposób nie było skuteczne albo nie będzie możliwe.

Ograniczenie ujawniania zdepersonalizowanych danych PNR zgromadzonych i przechowywanych w KSI PNR powyżej 2 lat będzie obowiązywało od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Natomiast, w przypadku gdy do takiej personalizacji doszło na podstawie dotychczasowych przepisów, dane te będą w dalszej dyspozycji właściwego (wnioskującego) organu na dotychczasowych zasadach. Takie rozwiązanie jest niezbędne w celu zapewnienia ciągłości postępowań lub czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez ten organ.

Kolejna zmiana w projekcie dotyczy art. 64 ust. 1 pkt 2 i stanowi doprecyzowanie tego przepisu w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, że naruszenie w nim opisane obejmuje także niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 2 albo z art. 6 ust. 3 ustawy.

Celem zmian w art. 65 jest rozszerzenie katalogu przypadków, w których obniżeniu ulegnie administracyjna kara pieniężna, w przypadku przekazana przez przewoźnika lotniczego danych PNR z opóźnieniem. Zmiany te mają na celu niejako zmotywować przewoźnika lotniczego do przekazania zaległych danych. Dotychczasowe przepisy pozwalały na obniżenie kary tylko w przypadku, gdy dane zostały przekazane z nieznacznym opóźnieniem, tj. do czasu lądowania statku powietrznego. Przekazanie danych PNR później niż ten moment nie wpływało na wysokość kary. Tymczasem przekazanie danych PNR, mimo że z większym opóźnieniem, jest jednak również korzystne z punktu widzenia celu ich wykorzystania przez właściwe organy. Oczywiście największą efektywność w realizacji celu przetwarzania danych PNR można uzyskać dzięki danym przekazany w ustawowych terminach, niemniej jednak późniejsze przekazanie danych PNR przemawia zdecydowanie na korzyść realizacji celów ustawy aniżeli ich zupełny brak przekazania. Stąd przepisy projektu (dodawane do art. 65 ust. 3a i 3b) wprowadzają rozbudowany system obniżania administracyjnej kary pieniężnej w przypadku ich przekazania po przekroczeniu terminu, a ich wysokość jest uzależniona od terminu ich przekazania. Z kolei dodawany ust. 3c ma na celu zmotywowanie przewoźników

lotniczych, którzy dotychczas, w okresie obowiązywania ustawy, nie obsługiwali lotów PNR, do sprawnego spełnienia w okresie dostosowawczym wymogów określonych ustawą oraz dostania nieprzekazanych dotychczas danych PNR, które obowiązani byli przekazać do JIP. W świetle proponowanych rozwiązań przewoźnik, który dopiero rozpoczyna działalność na polskim rynku lotniczym, będzie potraktowany w sposób szczególny, gdy podejmuje wysiłki w celu sprawnego i efektywnego dostosowania się do wymogów ustawowych. Nienałożenie kary w okresie dostosowawczym pozytywnie wpłynie na sytuację przewoźnika, gdy będzie on miał gwarancję, że dążąc do wypełnienia ww. wymogów nie będzie podlegał administracyjnej karze pieniężnej za naruszenia opisane w art. 64 ustawy, jeśli w okresie 60 dni od dnia wykonania pierwszego lotu PNR zapewni warunki techniczne umożliwiające sprawne i skuteczne przekazywanie danych PNR, jak również przekaze do JIP wszystkie dane PNR pasażerów lotów objętych takim obowiązkiem począwszy od dnia wykonania pierwszego lotu PNR. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie czasu na dokonanie ustaleń technicznych między przewoźnikiem a JIP, przy czym skorzystanie z dobrodziejstwa tego przepisu jest warunkowane przekazaniem do JIP zaległych danych PNR do końca trwania okresu dostosowawczego.

Zmiana w art. 66 ustawy jest z kolei konsekwencją zmiany art. 10 tego aktu prawnego.

W projektowanym art. 69 ustawy doprecyzowano przesłankę wyłączającą możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenia ustawy przez określenie na czym polega awaria powstała po stronie przewoźnika lotniczego. Wskazano, że musi być ona niezawiniona przez tego przewoźnika i pod warunkiem niezwłocznego poinformowania JIP o powstałej awarii, nie później jednak niż 30 dni po upływie terminu przekazania danych PNR, oraz pod warunkiem przekazania w tym terminie danych PNR, które nie zostały wskutek tej awarii przekazane, chyba że przewoźnik je utracił przez tę awarię.

W projekcie zaproponowano również uchylenie art. 71 ustawy. Przepis ten w ust. 1 reguluje kwestie doręczeń pism w postaci dokumentów elektronicznych przewoźnikowi lotniczemu, który nie ma siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na wejście w życie z dniem 5 października 2021 r. ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych przepis ten stał się zbędny, ponieważ obecnie kwestie te są wyczerpująco uregulowane w rozdziale 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Jednocześnie wskazać należy, że stosowanie art. 71 ustawy w dotychczasowym brzmieniu powoduje problemy proceduralne z uwagi na uchylenie części przepisów zawartych w art. 46 Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących

niezwykle istotne z punktu widzenia prowadzenia postępowań administracyjnych kwestie potwierdzania doręczenia pisma. Natomiast, przepis art. 71 ust. 2 stanowi powielenie wyczerpujących w tym obszarze regulacji zawartych w art. 40 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W art. 2 projektu zaproponowano regulacje dotyczące uwolnienia od odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników lotniczych za naruszenia związane z wykonanymi w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów lotami PNR, jednakże przy spełnieniu określonych w tych przepisach warunków.

W tym miejscu wskazać należy, że dotychczasowe przepisy nowelizujące ustawę o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera podejmowały już próbę uregulowania kwestii wysokich kar finansowych grożących przewoźnikom lotniczym za nieprzekazywanie w terminie danych PNR przez wdrożenie instytucji „zawieszenia”.

Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera na okres 2 lat zawiesiła m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie nakładania przedmiotowych kar, wszczynanie nowych postępowań, a także wykonywanie nałożonych już kar administracyjnych. Przedmiotowe rozwiązanie zostało przygotowane w formie poprawki senackiej na etapie prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy (druk sejmowy 1891), przy aktywnym wówczas udziale przedstawicieli branży lotniczej. Niemniej zapewniło ono jedynie czasową ochronę przewoźników przed tymi konsekwencjami. Uznano wówczas, że ustanowienie dalej idącego rozwiązania, polegającego przykładowo na znaczącym zmniejszeniu wysokości tych kar lub całkowitym zwolnieniu z ich uiszczania, mogłoby budzić poważne wątpliwości, co do zgodności takich rozwiązań z prawem Unii Europejskiej.

W kontekście powyższego polskie władze skierowały pytanie do Komisji Europejskiej o wskazanie właściwego kierunku rozwiązania problemu kar dla przewoźników. Komisja Europejska wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących surowości kar, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny. Zgodność z przepisami należy zapewniać indywidualnie w każdym przypadku, po uwzględnieniu stosownych okoliczności obiektywnie ustalonych przez właściwe organy krajowe zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez dane państwo członkowskie. Okoliczności te mogą obejmować, w zależności od przypadku, wszelkie

trudności związane z funkcjonowaniem systemu, z którego dany przewoźnik lotniczy musiał korzystać w celu przekazania danych PNR, a także sytuację finansową przewoźnika lotniczego, która może mieć wpływ na jego zdolność płatniczą. W efekcie Komisja Europejska uznała, że nie jest właściwa do ingerowania w oceny wysokości kar, jakie miałyby zostać zastosowane przez państwa członkowskie w poszczególnych sprawach i w związku z tym nie ma możliwości narzucania w tym zakresie jakichkolwiek rozwiązań.

Mając powyższe na uwadze, w projekcie zaproponowano w pierwszej kolejności uwolnić od odpowiedzialności karnoadministracyjnej tych przewoźników, którzy w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów dopuścili się naruszeń z tytułu nieprzekazywania lub nieprawidłowego przekazywania danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych. W świetle wyroku TSUE, w którym uznano jako niezgodne z prawem unijnym te przepisy prawa krajowego, które przewidują zautomatyzowane przekazywanie i przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych, podejmowanie dalszych starań wyegzekwowania od przewoźników kar za naruszenia z tego rodzaju lotów wydaje się nieuzasadnione. Przedmiotowe orzecznictwo TSUE oddziałuje już zresztą na praktykę orzeczniczą polskich sądów administracyjnych. Dotychczas wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) kilkakrotnie uchyliły decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej nakładające administracyjne kary pieniężne na przewoźników lotniczych za nieprzekazanie danych PNR z lotów wewnątrzunijnych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt VI SA/Wa 3937/23, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2023 r. sygn. akt VI SA/Wa 3610/23, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Go 646/23). Ponadto w dniu 23 maja 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach sygn. akt II GSK 395/22 oraz II GSK 444/21 uchylił decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej nakładające administracyjne kary na przewoźnika lotniczego za nieprzekazanie danych PNR w przypadku lotów wewnątrzunijnych, powołując się w uzasadnieniu wyroku na przedmiotowy wyrok TSUE.

Po drugie, w projektowanym art. 2 znalazły się uregulowania, na mocy których nastąpi uwolnienie od administracyjnych kar pieniężnych także tych przewoźników lotniczych, którzy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy spełnili warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy.

Wprowadzenie do projektu takich przepisów jest uzasadnione m.in. tym, że zgodnie z motywem 18 dyrektywy państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki, aby umożliwić przewoźnikom lotniczym wypełnianie obowiązków nałożonych na nich na

podstawie dyrektywy. Wobec przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR, państwa członkowskie powinny przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, w tym kary finansowe. Zatem, jak wynika z przytoczonego motywu, system kar wymagany przez dyrektywę ma pełnić funkcję dyscyplinującą przewoźników lotniczych, którzy nie przekazują danych PNR. Tymczasem aktualnie do polskiej bazy (KSI PNR) podłączonych jest ponad 500 przewoźników lotniczych, co oznacza, że do bazy trafiają dane 99.9% pasażerów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek przekazania danych PNR. W efekcie z danych PNR z powodzeniem korzystają instytucje, do zadań których należy zwalczanie przestępstw, w tym również przestępstw o charakterze terrorystycznym. To z kolei pozwala uznać, że cel zasadniczy przedmiotowych regulacji został osiągnięty.

Jednocześnie zgodnie z dyrektywą, a w konsekwencji także ustawą, wykonywanie obowiązku przekazywania danych PNR jest zabezpieczone systemem administracyjnych kar pieniężnych. W praktyce wprowadzenie takiego systemu kar, jak można przyjąć w istotnym stopniu, sprzyjało dynamice podłączania się przewoźników do bazy. Z drugiej jednak strony doprowadziło do wygenerowania znacznej liczby naruszeń, które miały miejsce głównie w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy. Oznacza to w praktyce, że nakładanie kar za naruszenia sprzed wielu miesięcy, w sytuacji gdy przewoźnicy lotniczy aktualnie poprawnie wykonują obowiązek przekazywania danych PNR ma *de facto* charakter represyjny, a nie dyscyplinujący.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że na skutek konieczności wdrożenia dyrektywy, w tym samym czasie obowiązek przekazywania danych PNR został wprowadzony we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, co stanowiło dodatkowe utrudnienie dla przewoźników lotniczych. Musieli oni bowiem sprostać temu obowiązkowi w wielu państwach w tym samym czasie, a to z kolei niejednokrotnie przyczyniało się do występowania naruszeń w zakresie wykonywania przez nich obowiązku przekazywania danych PNR.

Po trzecie, przepisy art. 2 projektu uwalniają od odpowiedzialności tych przewoźników lotniczych, którzy w okresie roku przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy nie obsługiwali lotu PNR. W praktyce przepis ten obejmuje przewoźników, którzy incydentalnie wykonali loty PNR, zwykle kilka w okresie obowiązywania ustawy i nie będą ich już wykonywać z uwagi np. na ogłoszenie ich upadłości albo innej formy zakończenia działalności świadczenia usług w przewozie pasażerów drogą lotniczą.

Podsumowując, zaproponowane w projekcie rozwiązania abolicyjne w świetle zaistniałej sytuacji geopolitycznej, przy jednoczesnym uwzględnieniu stanowiska Komisji Europejskiej oraz poszanowaniu dorobku orzeczniczego TSUE, wydają się optymalne zarówno z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego i pasażerskiego, zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami unijnymi, jak również interesów branży lotniczej, w tym tych przewoźników, którzy już od dłuższego czasu stosują przepisy ustawy i realizują wynikające z tego tytułu obowiązki przekazywania w terminie danych PNR.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Natomiast, dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych zgromadzone w KSI PNR i przekazane przez przewoźników lotniczych do JIP wcześniej niż 3 lata przed dniem wejścia w życie ustawy zostaną trwale usunięte w sposób zautomatyzowany nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej.

Projekt ustawy nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Czesław Mroczek – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Mariusz Cichomski – Zastępca Dyrektora Departamentu Porządku Publicznego MSWiA tel. 47 728 40 70, e-mail: sekretariat.dpp@mswia.gov.pl	Data sporządzenia 7.05.2025 r. Źródło Inicjatywa własna Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD106
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Polska, zapewniając stosowanie dyrektywy UE 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz. Urz. UE L 119 z 27.04.2016, str. 132), zwanej dalej „dyrektywą”, analogicznie jak większość państw członkowskich Unii Europejskiej, stanęła przed koniecznością dostosowania swojego systemu gromadzenia danych dotyczących przelotu pasażera do nowych wyzwań związanych ze wzmożonymi atakami o charakterze hybrydowym, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), w tym mając na względzie wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie C-817/19 Ligue des droits humains (Dz. Urz. UE C 340 z 21.06.2022, str. 4), zwany dalej również „wyrokiem TSUE”, który wytyczył kierunki prawidłowej implementacji tej dyrektywy oraz zgodności jej stosowania z prawami podstawowymi.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że dyrektywa jest zgodna z art. 7, art. 8, art. 21 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE, a wprowadzone przez nią mechanizmy wykorzystywania danych PNR są wyrazem ochrony celu interesu ogólnego Unii Europejskiej, jakim jest walka z terroryzmem oraz poważną przestępczością.

Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że uregulowania krajowe nie powinny przewidywać, niejako z automatu, jednego ogólnego okresu przechowywania danych wynoszącego pięć lat, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pasażerów. Jest to bowiem okres nieproporcjonalnie długi, zważywszy, że dotyczyłby również danych PNR osób, wobec których nie wykryto istnienia jakichkolwiek obiektywnych przesłanek wskazujących na to, że mogą stwarzać zagrożenie popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innych poważnych przestępstw. Ponadto w swym wyroku TSUE wskazał, że przepisy unijne, w tym dyrektywę, należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie nie powinny przetwarzać danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, jeśli nie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa, tj. przy braku rzeczywistego i aktualnego lub dającego się przewidzieć zagrożenia o charakterze terrorystycznym, z którym zmagają się dane państwo członkowskie. Przetwarzania przez właściwe organy takich danych PNR może mieć miejsce tylko, jeżeli służy to realizacji celów, o których mowa w dyrektywie, a zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy są nimi zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie, prowadzenie postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ściganie. W takim przypadku stosowanie mechanizmów, o których mowa w dyrektywie, powinno być ograniczone do niektórych połączeń lub planów podróży, lub niektórych lotnisk, dworców lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie stosowanie. TSUE podkreślił, że to do danego państwa członkowskiego należy wybór lotów wewnątrzunijnych lub przewozów odbywających się za pomocą innych środków transportu wewnątrz Unii, dla których takie przesłanki istnieją, oraz dokonywanie regularnego przeglądu takiego stosowania, w zależności od zmiany warunków, które uzasadniają ich wybór. Tym samym zgodnie z wyrokiem TSUE, po pierwsze, niezgodne z przepisami unijnymi jest takie ustawodawstwo krajowe, które przewiduje ogólny pięcioletni okres przechowywania danych PNR, mający zastosowanie do wszystkich pasażerów lotniczych, w tym do tych, wobec których nie ustalono żadnych obiektywnych dowodów mogących świadczyć o istnieniu zagrożenia terrorystycznego lub poważną przestępczością. Po drugie, niezgodne z prawodawstwem unijnym są takie przepisy krajowe, które przewidują zautomatyzowane przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych. Takie zaś rozwiązania przewiduje polskie ustawodawstwo.

Zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. z 2022 r. poz. 1441), zwaną dalej „ustawą”, która stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy, lotem PNR jest każdy lot statku powietrznego wykonujący przewóz lotniczy pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy

państwowej, nie zaś granicy Unii Europejskiej, a start albo lądowanie tego statku następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja lotu PNR, wynikająca z art. 2 pkt 6 ustawy, nie przewiduje zatem rozróżnienia lotów PNR na loty pozaunijne i wewnątrzunijne, a co za tym idzie, ustawa stosuje wobec obu kategorii te same zasady przekazywania danych PNR i ich przetwarzania.

Ponadto zgodnie z ustawą wszystkie dane PNR są przechowywane przez JIP przez okres 5 lat od dnia ich zgromadzenia, a następnie trwale usuwane z Krajowego Systemu Informatycznego PNR (KSI PNR). Po upływie 6-miesięcznego okresu przechowywania dane PNR są co prawda depersonalizowane, ale na przestrzeni całego 5-letniego okresu retencji możliwe jest ich ponowne ujawnienie każdorazowo po uzyskaniu w tej sprawie stosownej zgody prokuratora lub sądu. Tym samym przepisy ustawy nie odpowiadają twierdzeniom Trybunału Sprawiedliwości, który w tej kwestii zauważa, że dostęp do danych PNR w formie pozwalającej na bezpośrednie zidentyfikowanie osoby, której dotyczą, „po upływie początkowego okresu zatrzymania” powinien następować „wyłącznie po spełnieniu bardzo restrykcyjnych i ściśle określonych warunków”. Trybunał uznał bowiem „że im dłuższy okres zatrzymania danych PNR, tym ingerencja z niego wynikająca jest poważniejsza”.

W świetle powyższego jest niezbędne wprowadzenie zmian w przepisach krajowych, które doprowadzą do skrócenia okresu retencji danych PNR oraz ograniczą zakres ich przetwarzania w odniesieniu do lotów wewnątrzunijnych, a zatem uwzględnią kierunkowe założenia wyroku TSUE.

Ponadto wskazać należy na potrzebę rozwiązania kwestii wysokich kar finansowych, które grożą przewoźnikom lotniczym za naruszenia ustawy w zakresie nieprzekazywania do Straży Granicznej danych PNR. Po pierwsze, podkreślenia wymaga fakt, że w świetle wyroku TSUE, w którym uznano jako niezgodne z prawem unijnym te przepisy prawa krajowego, które przewidują zautomatyzowane przekazywanie i przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych, podejmowanie dalszych starań wyegzekwowania od przewoźników kar za naruszenia z tego rodzaju lotów jest nieuzasadnione. Po drugie, zgodnie z dyrektywą wobec przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR, państwa członkowskie powinny przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje, w tym kary finansowe. Zatem system kar wymagany przez dyrektywę ma pełnić funkcję dyscyplinującą przewoźników lotniczych. Tymczasem aktualnie do polskiej bazy (KSI PNR) jest podłączonych blisko 500 przewoźników lotniczych, co oznacza, że do bazy trafiają dane 99.9% pasażerów, które to dane z powodzeniem mogą być wykorzystywane przez określone organy właściwe do zwalczania przestępstw, w tym również przestępstw o charakterze terrorystycznym. Oznacza to w praktyce, że nakładanie kar za popełnione naruszenia sprzed wielu miesięcy, w szczególności te z początkowego etapu obowiązywania przepisów ustawy, w sytuacji gdy przewoźnicy lotniczy aktualnie poprawnie wykonują obowiązek przekazywania danych PNR ma *de facto* charakter represyjny, a nie dyscyplinujący.

Obecnie w Straży Granicznej prowadzonych jest ok. 8200 postępowań, z czego ok. 7000 to postępowania dotyczące naruszeń związanych z nieprzekazywaniem danych PNR z lotów wewnątrzunijnych. Wysokość kary administracyjnej wynosi 20 000 zł lub 40 000 zł w zależności, czy przewoźnik lotniczy nie przekazał danych PNR w jednym czy dwóch ustawowych terminach. Niemniej jednak nie sposób stwierdzić w ilu przypadkach zostanie przez organ Straży Granicznej w przyszłości nałożona administracyjna kara pieniężna. Dopiero w trakcie zbierania materiału dowodowego podczas postępowania administracyjnego organ nabywa wiedzę, na podstawie której podejmuje decyzję, czy są podstawy do ukarania przewoźnika lotniczego czy też nie ma takich podstaw i konsekwencji umorzenia postępowania. Przyczyny umorzenia mogą być różne w zależności od poczynionych w trakcie postępowania ustaleń (ogłoszenie upadłości przewoźnika czy też przedawnienie karalności). Ponadto podstawą umorzenia może być także to, że postępowaniem został objęty lot wewnątrzunijny, jeśli w danej sprawie występują okoliczności analogiczne jak w sprawach, w których orzekał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku w dniu 23 maja 2024 r. w sprawach sygn. akt II GSK 395/22 oraz II GSK 444/21 uchylając decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej nakładające administracyjne kary na przewoźnika lotniczego za nieprzekazanie danych PNR, powołując się w uzasadnieniu wyroku na wyrok TSUE. Przed NSA obecnie zawisły także sprawy nieprzekazania danych PNR dotyczące lotów do i z Wielkiej Brytanii, która nie jest już w Unii Europejskiej, ale przez Wojewódzki Sąd Administracyjny została ona potraktowana jak państwo członkowskie UE (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – wyrok z dnia 14 września 2023 r., sygn. akt VI SA/WA 3937/23). Z powyższych względów nie sposób precyzyjnie wskazać ile z prowadzonych obecnie postępowań dotyczących naruszeń w kwestii nieprzekazywania danych PNR zostanie zakończonych nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Dotychczas Straż Graniczna z przeprowadzonych ponad 35 tysięcy postępowań administracyjnych dotyczących PNR umorzyła łącznie z różnych przyczyn ponad 19 tysięcy postępowań administracyjnych. Jednocześnie ograniczona będzie skala umorzeń z uwagi na przedawnienie ze względu na uchylenie w 2022 r. art. 70 ustawy, który przewidywał 3 letni okres przedawnienia. Obecnie do tej kategorii spraw zastosowanie ma art. 189g ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, który przewiduje 5 letni okres przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W związku z powyższym należy podkreślić, że w najbliższym czasie nie będzie występowała przesłanka umorzenia postępowania administracyjnego ze względu na przedawnienie. Jak wskazano wcześniej są możliwe jednak także inne powody umorzenia postępowania administracyjnego po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i zebraniu materiałów w sprawie (ogłoszenie upadłości przewoźnika, wyrok NSA w kontekście wyroku TSUE).

Dotychczasowe przepisy nowelizujące ustawę o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera podejmowały już próbę uregulowania kwestii wysokich kar finansowych grożących przewoźnikom lotniczym za nieprzekazywanie w terminie danych PNR przez wdrożenie instytucji „zawieszenia”. Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o

przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera na okres 2 lat zawiesiła m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie nakładania przedmiotowych kar, wszczynanie nowych postępowań, a także wykonywanie nałożonych już kar administracyjnych. W dniu 5 lutego 2022 r. weszła w życie przedmiotowa nowelizacja, co oznacza, że z dniem 6 lutego 2024 r. problem stał się ponownie aktualny. W rezultacie zapewniono jedynie czasową ochronę przewoźników przed tymi konsekwencjami finansowymi. W toku prac parlamentarnych uznano wówczas, że ustanowienie dalej idącego rozwiązania, polegającego przykładowo na znaczącym zmniejszeniu wysokości tych kar lub całkowitym zwolnieniu z ich uiszczania, mogłoby budzić poważne wątpliwości, co do zgodności takich rozwiązań z prawem Unii Europejskiej.

W kontekście powyższego polskie władze skierowały pytanie do Komisji Europejskiej o wskazanie właściwego kierunku rozwiązania problemu kar dla przewoźników. Komisja Europejska wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących surowości kar, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny. Zgodność z przepisami należy zapewniać indywidualnie w każdym przypadku, po uwzględnieniu stosownych okoliczności obiektywnie ustalonych przez właściwe organy krajowe zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez dane państwo członkowskie. Okoliczności te mogą obejmować, w zależności od przypadku, wszelkie trudności związane z funkcjonowaniem systemu, z którego dany przewoźnik lotniczy musiał korzystać w celu przekazania danych PNR, a także sytuację finansową przewoźnika lotniczego, która może mieć wpływ na jego zdolność płatniczą. W efekcie Komisja Europejska uznała, że nie jest właściwa do ingerowania w oceny wysokości kar, jakie miałyby zostać zastosowane przez państwa członkowskie w poszczególnych sprawach i w związku z tym nie ma możliwości narzucania w tym zakresie jakichkolwiek rozwiązań.

Ponadto, mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną, jest niezbędne dokonanie stosownych zmian, które usprawnią funkcjonowanie mechanizmów dotyczących przekazywania przez przewoźników lotniczych danych PNR oraz ich przetwarzania przez Krajową Jednostkę do spraw Informacji o Pasażerach (JIP), w tym usunąć narosłe na gruncie 7-letniego stosowania ustawy wątpliwości interpretacyjne. Mechanizmy te muszą być sprawne, efektywne, a przede wszystkim szczelne, w dobie podwyższonego zagrożenia atakami o charakterze terrorystycznym. Niezbędne jest utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich UE oraz ich obywateli, w szczególności bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Jest to również punkt wyjścia, który przyjął unijny prawodawca, formułując odpowiednio cele dyrektywy.

Jednocześnie jest niezbędne usprawnienie systemu podłączania nowych przewoźników do systemu przekazywania danych PNR. Przewoźnik lotniczy, który dopiero rozpoczyna działalność na polskim rynku lotniczym, podlega odpowiedzialności za naruszenia na zasadach ogólnych. Przepisy nie uwzględniają szczególności tej sytuacji oraz nie zabezpieczają takiego czasu na dokonanie ustaleń technicznych między przewoźnikiem a JIP, aby można było bez żadnych wątpliwości uznać, że umożliwia on sprawne i planowe podłączenie.

Równocześnie poprawy wymaga mechanizm nakładania kar, w tym przesłanek wyłączających ich stosowanie. Obowiązujące w tym zakresie rozwiązania nie w pełni odpowiadają celom, które postawił unijny prawodawca, a w konsekwencji również ustawodawca, tj. zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz innych poważnych przestępstw.

Projekt ma również na celu ograniczyć te działania, które z perspektywy kilkuletniego stosowania ustawy okazują się mało efektywne, a stanowią o zbędnej biurokracji, występującej zarówno po stronie przewoźników lotniczych, jak i JIP.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rekomendowanym rozwiązaniem jest nowelizacja ustawy. Zaproponowane rozwiązania usprawnią funkcjonowanie mechanizmów dotyczących przekazywania przez przewoźników lotniczych danych PNR oraz ich przetwarzania przez Krajową Jednostkę do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) w celach określonych przez unijnego prawodawcę, jednocześnie zapewniając poszanowanie dorobku orzeczniczego. W związku z powyższym w pierwszej kolejności proponuje się wprowadzenie odrębnych definicji lotów wewnątrzunijnych i pozaunijnych, a tym samym zapewnienie na poziomie ustawowym odrębnych zasad przetwarzania danych PNR ze względu na to, jakiej kategorii lotów dotyczą. W tym zakresie projektowane przepisy odwołują się do definicji zawartych w dyrektywie, a zatem w świetle projektowanej nowelizacji lot pozaunijny to lot odbywający się pomiędzy państwem trzecim a państwem członkowskim UE, bez względu na postoje na terytorium innych państw. Z kolei lot wewnątrzunijny oznacza lot odbywający się z terytorium państwa członkowskiego, z zaplanowanym lądowaniem na terytorium co najmniej jednego innego państwa członkowskiego, bez postojów na terytorium państwa trzeciego.

W konsekwencji dane PNR dotyczące pasażerów lotów pozaunijnych będą mogły być przetwarzane w odniesieniu do wszystkich takich lotów, zgodnie z art. 1 dyrektywy, natomiast rozszerzenie tego mechanizmu na zgromadzone dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe tylko w zakresie ustawowo określonym. Mając na względzie, że zgodnie z wyrokiem TSUE to do państw członkowskich należy ocena zagrożeń związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym i poważną przestępczością, zaproponowano w projekcie, w pierwszej kolejności, skorelowanie mechanizmu przetwarzania danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych z krajowym systemem antyterrorystycznym, którego podstawę stanowi ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych.

W tym zakresie projekt przewiduje wykorzystanie ustanowionego w ww. ustawie powszechnie obowiązującego i dostosowanego do wymogów NATO czterostopniowego systemu stopni alarmowych uruchamianego na wypadek zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Już w obowiązującym stanie prawnym system ten jest ściśle powiązany z innymi

mechanizmami reagowania. Zakłada on bowiem, w zależności od poziomu zagrożenia, nakładane na organy i służby dodatkowe obowiązki i wynikające z tego tytułu zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takie zwiększenie zadań będzie w tym wypadku odnosiło się do JIP, którą zgodnie z art. 12 ustawy stanowi wskazana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej stosowna komórka organizacyjna Straży Granicznej. W rezultacie zaproponowano, że w przypadku wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów (albo w przypadku niecierpiącym zwłoki przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych) jednego ze stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ustawy o działaniach antyterrorystycznych, JIP będzie zobowiązana do przetwarzania zgromadzonych danych PNR pochodzących z wszystkich lotów wewnątrzunijnych.

W drugiej kolejności, a zatem w przypadku braku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej sygnalizowanego wprowadzeniem stopnia alarmowego, przetwarzanie zgromadzonych danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie mogło następować do wybranych lotów wewnątrzunijnych na podstawie stosownej oceny dokonanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Takie rozwiązanie pozostaje kierunkowo zgodne z wyrokiem TSUE, który w tym zakresie stanowi, że to do państwa członkowskiego należy typowanie lotów wewnątrzunijnych, zgodnie z wynikami oceny, którą ma obowiązek przeprowadzić i dokonywać jej regularnej weryfikacji pod kątem zmian okoliczności uzasadniających ten wybór w przedmiocie przetwarzania danych PNR.

Zaproponowano, aby minister właściwy do spraw wewnętrznych był uprawniony do wydania, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, zarządzenia, w którym określi loty wewnątrzunijne objęte prawem przetwarzania przez wskazanie np. przewoźników lotniczych wykonujących loty z danego państwa, lotnisk, z których albo do których wykonywane są loty, czy też przez wskazanie konkretnych rejsów (połączeń) realizowanych przez poszczególnych przewoźników lotniczych. Jednocześnie, mając na uwadze, że w świetle wyroku TSUE w zakresie właściwości państwa członkowskiego jest nie tylko typowanie lotów wewnątrzunijnych objętych prawem przetwarzania, ale także dokonywanie regularnego przeglądu zasadności utrzymania tych typowań w zależności od zmieniającej się sytuacji i stopnia zagrożenia, zaproponowano rozwiązanie polegające na zobowiązaniu Komendanta Głównego Straży Granicznej do dokonywania takiego bieżącego przeglądu i przekazywania w tej sprawie stosownej informacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, a tym samym zapewnienia efektywności wykorzystania przez właściwe organy danych PNR, zarządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w myśl projektowanych regulacji – będzie miało formę aktu prawnego niejawnego (niepodlegającego publicznemu ogłoszeniu). W ten sposób ograniczone zostanie ryzyko przedostania się krytycznej informacji, tj. informacji na temat lotów objętych prawem przetwarzania, do osób trzecich, w tym osób chcących uniknąć korzystania z takich właśnie połączeń lotniczych.

Z tych samych powodów projektowane przepisy przewidują także, że przewoźnicy lotniczy będą przekazywać do bazy KSI PNR dane z wszystkich lotów wewnątrzunijnych (co z kolei nie oznacza prawa do ich przetwarzania przez JIP), a to spowoduje, że nie będą oni posiadali wiedzy, które loty nie są objęte prawem przetwarzania.

Proponowane rozwiązanie dodatkowo pozwoli skorzystać, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z danych PNR, których wykorzystanie przez JIP nie jest dopuszczalne z uwagi na ograniczenia wynikające z zarządzenia ministra. W takim przypadku na wykorzystanie danych PNR nie objętych tym prawem będzie jednak potrzebna zgoda wyrażona przez sąd lub prokuratora, na zasadach określonych w ustawie.

Drugim obszarem zmian objętych projektem, do którego również odnosi się wyrok TSUE, jest retencja danych PNR. Trybunał w tej sprawie stwierdził, że okres 5 lat przechowywania wszystkich danych PNR jest szczególnie długi, zważywszy, że całość tych danych jest możliwa do ujawnienia, również po okresie 6 miesięcy. W projekcie zaproponowano zmodyfikowanie mechanizmu przechowywania danych PNR, tak aby z jednej strony zachowane zostały cele dyrektywy, o których mowa w art. 6 ust. 2, tj. skuteczne zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie i ściganie, w tym prowadzenie postępowań, z drugiej zaś strony, aby osiągnięcie tych celów odpowiadało zasadzie proporcjonalności, tj. aby ograniczenia praw i wolności, których to wymaga, występowały tylko wówczas, gdy jest to konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanego przez UE. W efekcie skrócony został także okres retencji danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych, z pięciu do trzech lat, od dnia ich zgromadzenia. Ponadto w projekcie na nowo określono zasady ujawnienia zdepersonalizowanych danych PNR przez JIP. Zgodnie z nimi zgoda sądu albo prokuratora na przetwarzanie zdepersonalizowanych danych PNR będzie mogła być wydawana, w przypadku gdy jest to niezbędne do realizacji celu określonego w art. 1 ust. 1 ustawy i dotyczy danych PNR, zgromadzonych w KSI PNR nie wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia. Natomiast, w przypadku starszych danych PNR projekt wyprowadza dodatkowo zasadę subsydiarności. W takich przypadkach przetwarzanie danych PNR będzie dopuszczalne tylko po spełnieniu dodatkowego warunku, tj. wykazaniu, że uzyskanie takich informacji dla celu wskazanego powyżej w żaden inny sposób nie było skuteczne albo nie będzie możliwe.

Należy podkreślić, że wyrok TSUE nie wskazał okresu do jakiego należałoby skrócić czas przechowywania i przetwarzania danych PNR. Zatem, biorąc pod uwagę wskazany powyżej cel dyrektywy, wydaje się, że okres 3 lat w odniesieniu do danych PNR z lotów wewnątrzunijnych jest okresem optymalnym.

Mając na względzie stanowisko TSUE, a równocześnie chcąc zapewnić realizację celów, o których mowa w samej dyrektywie, a w konsekwencji także w ustawie, zaproponowano wprowadzenie zmian do ustawy w taki sposób, aby zapewnić najwyższy poziom ochrony danych, a tym samym zredukować do absolutnego minimum ryzyko dopuszczenia się w tym zakresie nadużyć, przy jednoczesnym pozostawieniu minimalnej szansy odtworzenia danych PNR również

w perspektywie ich 3-letniej retencji. W dobie zagrożeń atakami terrorystycznymi oraz innymi działaniami o charakterze hybrydowym proponowane rozwiązania wydają się optymalne.

Ograniczenie ujawniania zdepersonalizowanych danych PNR zgromadzonych i przechowywanych w KSI PNR powyżej 2 lat będzie obowiązywało od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Natomiast, w przypadku gdy do takiej personalizacji doszło na podstawie dotychczasowych przepisów, dane te będą w dalszej dyspozycji właściwego (wnioskującego) organu na dotychczasowych zasadach. Takie rozwiązanie jest niezbędne w celu zapewnienia ciągłości postępowań lub czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez ten organ.

Nowelizacja ma również na celu usprawnienie mechanizmu podłączania nowych przewoźników do systemu przekazywania danych PNR, samego systemu przekazywania danych PNR oraz ich przetwarzania przez JIP, a także mechanizmów związanych z nakładaniem kar finansowych za popełnione w tym zakresie naruszenia.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii zaproponowano wprowadzenie takich rozwiązań, które w sposób systemowy pozwolą na rozwiązanie problemu wysokich kar, które grożą przewoźnikom lotniczym za popełnione naruszenia w zakresie nieprzekazywania do JIP danych PNR. W tym zakresie zaproponowano regulacje, które uwolnią od odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników lotniczych za naruszenia związane z wykonanymi w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów lotami PNR, jednakże przy spełnieniu określonych ustawą warunków.

W związku z powyższym w pierwszej kolejności zaproponowano uwolnienie od odpowiedzialności karnoadministracyjnej tych przewoźników, którzy w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów dopuścili się naruszeń z tytułu nieprzekazywania lub nieprawidłowego przekazywania danych PNR pasażerów lotów wewnętrznych. W świetle wyroku TSUE, w którym uznano jako niezgodne z prawem unijnym te przepisy prawa krajowego, które przewidują zautomatyzowane przekazywanie i przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnętrznych, podejmowanie dalszych starań wyegzekwowania od przewoźników kar za naruszenia z tego rodzaju lotów jest nieuzasadnione.

Po drugie, zaproponowano uwolnienie od administracyjnych kar pieniężnych także tych przewoźników lotniczych, którzy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy spełnili warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy. Wprowadzenie do projektu takich przepisów jest uzasadnione m.in. tym, że zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki, aby umożliwić przewoźnikom lotniczym wypełnianie obowiązków nałożonych na nich na podstawie niniejszej dyrektywy. Wobec przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR, państwa członkowskie powinny przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, w tym kary finansowe. Zatem, jak wynika z powyższego, system kar wymagany przez dyrektywę ma pełnić funkcję dyscyplinującą przewoźników lotniczych, którzy nie przekazują danych PNR. Tymczasem aktualnie do polskiej bazy (KSI PNR) podłączonych jest ponad 500 przewoźników lotniczych, co oznacza, że do bazy trafiają dane 99.9% pasażerów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek przekazania danych PNR. Zdecydowana większość naruszeń miała natomiast miejsce w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy. Oznacza to w praktyce, że nakładanie kar za naruszenia sprzed wielu miesięcy, w sytuacji gdy przewoźnicy lotniczy aktualnie poprawnie wykonują obowiązek przekazywania danych PNR ma *de facto* charakter represyjny, a nie dyscyplinujący, gdyż cel zasadniczy przedmiotowych regulacji został osiągnięty.

Po trzecie, zaproponowano również uwolnienie od odpowiedzialności tych przewoźników lotniczych, którzy w okresie roku przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy nie obsługiwali lotu PNR. W praktyce przepis ten obejmie przewoźników, którzy incydentalnie wykonali loty PNR zwykle kilka w okresie obowiązywania ustawy i nie będą ich już wykonywać z uwagi np. na ogłoszenie ich upadłości albo innej formy zakończenia działalności w świadczenia usług w przewozie pasażerów drogą lotniczą.

W kontekście powyższych propozycji rozwiązań o charakterze abolicyjnym wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej to na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących surowości kar, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny. Zgodność z przepisami należy zapewniać indywidualnie w każdym przypadku, po uwzględnieniu stosownych okoliczności obiektywnie ustalonych przez właściwe organy krajowe zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez dane państwo członkowskie. Okoliczności te mogą obejmować, w zależności od przypadku, wszelkie trudności związane z funkcjonowaniem systemu, z którego dany przewoźnik lotniczy musiał korzystać w celu przekazania danych PNR, a także sytuację finansową przewoźnika lotniczego, która może mieć wpływ na jego zdolność płatniczą. W efekcie Komisja Europejska uznała, że nie jest właściwa do ingerowania w oceny wysokości kar, jakie miałyby zostać zastosowane przez państwa członkowskie w poszczególnych sprawach i w związku z tym nie ma możliwości narzucania w tym zakresie jakichkolwiek rozwiązań.

Projekt przewiduje również:

- 1) doprecyzowanie na gruncie ustawowym, że dane PNR wymagające przekazania w drugim terminie dotyczą pasażerów, którzy znajdują się na pokładzie statku powietrznego i nie mogą go opuścić;
- 2) ograniczenie zakresu danych, które przewoźnik jest zobowiązany przekazać do JIP, przez całkowitą rezygnację z obowiązku przekazywania informacji na temat rozkładów i programów lotów, a w odniesieniu do informacji dotyczących przewoźnika lub wybranego przez niego protokołu i formatu danych oraz elementów kategorii gromadzonych danych – takie przekazanie nastąpi tylko na wniosek JIP;

- 3) wprowadzenie nowych zasad weryfikacji danych PNR przekazywanych do JIP, które to zasady będą opierały się w głównej mierze na corocznych planach weryfikacji zatwierdzanych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej albo w uzasadnionych przypadkach będą realizowane na jego polecenie;
- 4) wskazanie właściwości przewoźnika lotniczego do przedstawienia dowodów potwierdzających, że dany lot nie był lotem PNR lub że przewoźnik nie posiadał danych PNR, lub że wystąpiły negatywne przesłanki nałożenia kary administracyjnej;
- 5) doprecyzowanie przepisów dotyczących naruszeń przez wskazanie w nich, że naruszeniem jest również niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 lub art. 6 ust. 3 ustawy;
- 6) rozszerzenie katalogu przypadków obniżenia administracyjnych kar pieniężnych o przypadki, gdy dane PNR nie zostały przekazane w terminie, ale takie przekazanie do JIP nastąpiło później;
- 7) wyłączenie nakładania administracyjnych kar pieniężnych za nieterminowe przekazywanie danych PNR w okresie pierwszych 60 dni wobec przewoźników lotniczych, którzy dopiero rozpoczynają działalność na polskim rynku lotniczym, przy spełnieniu przez nich ustawowo określonych warunków;
- 8) doprecyzowanie przesłanki wyłączającej nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za naruszenia ustawy w związku z zaistnieniem awarii, przez wskazanie, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby takie wyłączenie mogło mieć miejsce;
- 9) uchylenie przepisu regulującego kwestie doręczeń pism w postaci dokumentów elektronicznych przewoźnikowi lotniczemu, który nie ma siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawione powyżej rozwiązania, w tym rozwiązania abolicyjne, w świetle zaistniałej sytuacji geopolitycznej oraz przy jednoczesnym uwzględnieniu stanowiska Komisji Europejskiej, oraz poszanowaniu dorobku orzeczniczego TSUE, wydają się optymalne zarówno z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego i pasażerskiego, zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami unijnymi, jak również interesów branży lotniczej, w tym tych przewoźników, którzy już od dłuższego czasu stosują przepisy ustawy i realizują wynikające z tego tytułu obowiązki przekazywania w terminie danych PNR.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Z informacji uzyskanych w ramach współpracy JIP z Krajowymi Jednostkami do spraw Informacji o Pasażerach innych państw członkowskich UE wynika, iż wiele państw (np. Francja, Węgry, Szwecja, Luksemburg, Słowacja, Finlandia, Czechy, Estonia, Chorwacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Hiszpania oraz Belgia) przyjęły zbieżne z polskimi założeniami rozwiązania polegające na monitorowaniu kierunków lotów wewnątrzunijnych w oparciu o przeprowadzaną okresowo Analizę Ryzyka. Ponadto przedstawiciele tych krajów deklarują wykorzystanie przy analizie tzw. Modelu belgijskiego, który zakłada typowanie zagrożeń w taki sposób, żeby pokryć jak najszerzej aktualną siatkę połączeń wewnątrz UE. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od belgijskiego JIP (belgijska Krajowa Jednostka do spraw Informacji o Pasażerach) w Belgii po publikacji wyroku TSUE Sąd Konstytucyjny dopuścił jednak gromadzenie i przetwarzanie danych PNR ze wszystkich lotów wewnątrzunijnych na okres 3 lat, argumentując tę decyzję istniejącym poziomem zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i wysokim ryzykiem zamachów terrorystycznych.

Z kolei część państw członkowskich UE, które w sposób znaczący zredukowały zakres gromadzenia danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, zaczyna sygnalizować negatywne skutki tak przyjętych rozwiązań. Odnotowują bowiem częste przypadki, w których osoby zastrzeżone w SIS czy też w bazach Interpolu bez przeszkód poruszają się drogą lotniczą i nie są identyfikowane jako osoby poszukiwane podczas wsiadania na pokład statków powietrznych w tych państwach.

Należy podkreślić, że wyrok TSUE nie wskazał okresu do jakiego należałoby skrócić czas przechowywania i przetwarzania danych PNR. Zatem rozwiązania przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie UE są różne, niemniej w większości krajów, które podjęły prace legislacyjne, przyjmowany jest 3-letni okres retencji danych PNR. Są to m.in.: Litwa, Łotwa, Estonia, Holandia, Belgia, Czechy, Węgry, Chorwacja oraz Słowacja. Wyniki badań przeprowadzanych m.in. przez Holandię wykazały, że 95% zapytań o dane archiwalne dotyczyło danych nie starszych niż 3 lata. Jedynie 5% tego typu zapytań dotyczyło danych starszych niż 3 lata. Niemcy natomiast zredukowały czas retencji danych PNR do 6 miesięcy. Dłużej będą przechowywali jedynie te dane, które wygenerują trafienie w bazach poszukiwawczych, takich jak SIS II czy Interpol 24/7. Państwa takie jak Hiszpania, Rumunia czy Bułgaria czekają na rozwój sytuacji w innych państwach członkowskich celem podjęcia optymalnych decyzji związanych z przetwarzaniem i retencją danych PNR w kontekście dorobku orzeczniczego. JIP Cypru dopiero w tym roku osiągnie pełną operacyjność, więc wszelkie zmiany związane z dostosowaniem rozwiązań prawnych do orzecznictwa TSUE będą odłożone w czasie, a Francja potwierdziła, że zgodnie z ich procedurami jest gromadzone maksymalnie do 70% danych z lotów, ponadto dane te nie są sprawdzane w bazach poszukiwawczych. Należy zwrócić uwagę, że 2 państwa członkowskie, tj. Austria i Irlandia, od powołania JIP nie gromadzą danych związanych z lotami wewnątrzunijnymi. W odniesieniu do nakładania kar finansowych na przewoźników lotniczych z tytułu popełnionych naruszeń dotyczących nieprzekazywania danych PNR w innych państwach członkowskich UE skala nałożonych kar pozostaje niewielka. Na 22 państwa, które przekazały w tej sprawie odpowiedzi, 20 państw nie nałożyło żadnej kary finansowej. Jedynie Litwa nałożyła karę na jednego przewoźnika w wysokości 80 000 euro oraz Rumunia ukarała 2 przewoźników na łączną kwotę 10 460 euro.

Aktualny stan prac legislacyjnych w państwach członkowskich jest na różnym etapie zaawansowania. W zdecydowanej większości państw wdrażanie zmian związanych z wyrokiem TSUE jest na etapie konsultacji resortowych lub międzyresortowych. Głównymi tematami wzbudzającymi kontrowersje jest redukcja przetwarzania danych PNR z lotów

wewnątrzunijnych. W związku z powyższym w projekcie zaproponowano kierunkowo uwzględnić wyrok TSUE, zachowując równowagę między prawem do ochrony danych osobowych a względami bezpieczeństwa.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przewoźnicy lotniczy	572 zidentyfikowanych podmiotów wykonujących loty w polskich portach lotniczych	Informacje uzyskane od podmiotów zarządzających portami lotniczymi, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz na podstawie wykazu posiadaczy certyfikatu przewoźnika lotniczego wg Urzędu Lotnictwa Cywilnego	– zwolnienie z odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników za naruszenia związane w wykonanych lotach wewnątrzunijnymi albo po spełnieniu określonych ustawą warunków; – rozszerzenie katalogu przypadków, w których obniżeniu ulegnie administracyjna kara pieniężna, w przypadku przekazana przez przewoźnika lotniczego danych PNR z opóźnieniem; – zniesienie obowiązku przekazywania z urzędu do JIP informacji określonych w art. 10 nowelizowanej ustawy; – wskazanie właściwości do przedstawienia dowodów potwierdzających, że dany lot nie był lotem PNR lub że wystąpiły negatywne przesłanki nałożenia kary administracyjnej; – wprowadzenie czasu dostawczego na podłączenie się do systemu przekazywania danych PNR nowych przewoźników lotniczych.
komórka organizacyjna Straży Granicznej pełniąca funkcję JIP	1 podmiot		– ograniczenie przetwarzania zgromadzonych danych PNR do przypadków określonych w art. 18a ustawy; – ograniczenie ujawniania zdepersonalizowanych danych PNR przechowywanych w KSI PNR dłużej niż 2 lata; – zmniejszenie liczby prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie naruszeń dotyczących nieprzekazywania danych PNR przez przewoźników lotniczych.
Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej	1 podmiot		– współdziałanie z Komendantem Głównym Straży Granicznej w zakresie niezbędnym do zapewnienia wykonywania przez przewoźników lotniczych obowiązku przekazywania danych PNR do JIP, w szczególności przez udostępnianie na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, złożony w formie pisemnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, posiadanych informacji dotyczących nazwy, adresu, numeru telefonu oraz adresu e-mail przewoźników lotniczych, zakresu ich działalności oraz wykazu wykonanych przez nich lotów wraz z posiadanymi informacjami dotyczącymi każdego z tych lotów.
Zarządzający lotniskami	64 podmioty		– nieodpłatne przekazywanie na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej albo osoby przez niego upoważnionej, w postaci papierowej lub elektronicznej, posiadanych informacji dotyczących nazwy, adresu, numeru telefonu oraz adresu e-mail przewoźników lotniczych, zakresu ich działalności oraz wykazu wykonanych przez nich lotów.
wojewódzkie sądy administracyjne	16		– zmniejszenie liczby prowadzonych postępowań skargowych na decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie nałożonych administracyjnych kar pieniężnych.
Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie	1		– zmniejszenie liczby prowadzonych postępowań skargowych na decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie nałożonych administracyjnych kar pieniężnych.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji												
Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacji zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.). Żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej Projektowane zmiany do ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera zostały opracowane z uwzględnieniem uwag i stanowisk, jakie w tym obszarze były zgłaszane m.in. przez Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Lotniczych (IATA), Radę Przedstawicieli Linii Lotniczych w Polsce (BARIP), Amerykańską Izba Handlową w Polsce, Związek Regionalnych Portów Lotniczych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Ambasady: Kataru, Belgii, Austrii, Niemiec, Szwajcarii, Turcji, a także przez samych przewoźników lotniczych operujących na polskim rynku lotniczym oraz Airlines for Europe, a także Komendanta Głównego Straży Granicznej. Z uwagi na zakres projektowanych zmian projekt został przesłany do zaopiniowania i konsultacji publicznych, w tym również do Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Lotniczych (IATA) oraz Rady Przedstawicieli Linii Lotniczych w Polsce (BARIP), Krajowego Towarzystwa Lotniczego – AOPA Poland, zarządzających lotniskami, Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Stanowisko przedstawiły IATA i BARIP (wspólne), Związek Regionalnych Portów Lotniczych oraz Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie”. Wyniki konsultacji i opiniowania zostały omówione w załączonym raporcie. Projekt został również skierowany do zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który nie zgłosił uwag.												
6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 2025 r.	1 2026 r.	2 2027 r.	3 2028 r.	4 2029 r.	5 2030 r.	6 2031 r.	7 2032 r.	8 2033 r.	9 2034 r.	10 2035 r.	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	6,68	5,65	4,80	4,08	3,45	2,93	2,48	2,10	1,78	1,50	1,28	36,71
budżet państwa	6,68	5,65	4,80	4,08	3,45	2,93	2,48	2,10	1,78	1,50	1,28	36,71
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	6,68	5,65	4,80	4,08	3,45	2,93	2,48	2,10	1,78	1,50	1,28	36,71
budżet państwa	6,68	5,65	4,80	4,08	3,45	2,93	2,48	2,10	1,78	1,50	1,28	36,71
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NFZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania	Wejście w życie projektowanej ustawy nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) i nie będzie stanowiło podstawy do ubiegania się o zwiększenie limitu wydatków.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	W konsekwencji wejścia w życie w dniu 5 lutego 2022 r. ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz. U. poz. 271) wydłużony został termin przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 64 i art. 66 ustawy, z 3 do 5 lat. Z tego względu obecnie nie zostały jeszcze wszczęte postępowania administracyjne, z związku z naruszeniami za lata 2019–2023, a liczba naruszeń do 2024 roku przedstawia się następująco:											
	2019		2020		2021		2022		2023		razem	
	65 069		4006		2113		2900		2621		76 729	
Z przedstawionych powyżej statystyk wynika, że tendencja naruszeń jest zdecydowanie malejąca. Zgodnie z dyrektywą wobec przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR, państwa członkowskie powinny przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstraszaające sankcje, w tym kary finansowe. Zatem, jak wynika z powyższego, system kar wymagany przez dyrektywę ma pełnić funkcję dyscyplinującą przewoźników												

lotniczych, którzy nie przekazują danych PNR. Tymczasem aktualnie do polskiej bazy (KSI PNR) podłączonych jest 487 przewoźników lotniczych, co oznacza, że do bazy trafiają dane 99.9% pasażerów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek przekazania danych PNR. W efekcie z danych PNR z powodzeniem korzystają instytucje, do zadań których należy zwalczanie przestępstw lub terroryzmu. To z kolei pozwala uznać, że cel zasadniczy przedmiotowych regulacji został osiągnięty. Jednocześnie zgodnie z dyrektywą, a w konsekwencji także ustawą PNR, wykonywanie obowiązku przekazywania danych PNR jest zabezpieczone systemem administracyjnych kar pieniężnych. W praktyce wprowadzenie takiego systemu kar, jak można przyjąć w istotnym stopniu, sprzyjało dynamice podłączania się przewoźników do bazy. Potwierdza to statystyka obrazująca podłączanie się w poszczególnych latach do KSI PNR przewoźników lotniczych (w 2021 r. – 88, w 2022 – 138, w 2023 – 78). Z drugiej jednak strony przyjęty w ustawie system kar przyczynił się do wygenerowania znacznej kwoty kar grożących przewoźnikom, przy czym kary te dotyczą naruszeń, które miały miejsce w odległym czasie. Oznacza to w praktyce, że nakładanie kar za naruszenia sprzed wielu miesięcy, w sytuacji gdy przewoźnicy lotniczy aktualnie poprawnie wykonują obowiązek przekazywania danych PNR, ma *de facto* charakter represyjny, a nie dyscyplinujący.

Jednocześnie według szacunków loty wewnątrzunijne stanowią ok. 65% wszystkich lotów, więc obecnie można wywnioskować, że liczba naruszeń administracyjnych z tytułu nieprzekazywania danych PNR z lotów pozaunijnych wyniesie 35%.

Jednocześnie bardzo istotny wpływ na zmniejszenie liczby naruszeń w latach 2025–2034 będzie miało wprowadzenie rozwiązania przewidującego wprowadzenie czasu dostosowawczego dla nowych przewoźników, którzy dotychczas, w okresie obowiązywania ustawy, nie obsługiwali lotów PNR. Proponowane rozwiązanie spowoduje, że przewoźnik lotniczy, który rozpoczyna działalność na polskim rynku lotniczym, nie będzie podlegał odpowiedzialności za naruszenia opisane w art. 64 ustawy, w przypadku gdy w okresie 60 dni od dnia wykonania pierwszego lotu PNR rozpoczął przekazywanie danych PNR do JIP oraz przekazał do JIP wszystkie dane PNR pasażerów lotów objętych takim obowiązkiem począwszy od dnia wykonania pierwszego lotu PNR.

Drugim czynnikiem, który wpłynie na zmniejszenie liczby naruszeń w latach 2025–2034, jest przepis przewidujący, że przewoźnik lotniczy będzie mógł się uwolnić od odpowiedzialności za naruszenia, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, ale tylko wtedy, gdy w ciągu trzech miesięcy od obowiązywania nowych regulacji dokona podłączenia do KSI PNR i przekaże zaległe dane PNR. Takie rozwiązanie spowoduje, że przewoźnicy będą zmotywowani do dokonania podłączenia do KSI PNR, a to wpłynie na ograniczenie liczby naruszeń. Należy się spodziewać, że w wyniku tych rozwiązań, porównując rok np. 2023 z rokiem 2024, skala naruszeń zmniejszy się o 85%. Ponadto z uwagi na stopniowe upowszechnianie się wiedzy wśród przewoźników lotniczych odnośnie do obowiązku przekazywania danych PNR, należy przyjąć, że w każdym kolejnym roku będzie notowany spadek liczby naruszeń o 15% rok do roku.

Zatem należy przyjąć, że proponowane rozwiązania będą korzystne dla przewoźników lotniczych. Natomiast, na tym etapie nie jest możliwe dokładne zwymiarowanie wielkości tych korzyści. W tym zakresie istotne znaczenie będzie miało m.in. wprowadzenie rozwiązania określającego czas na podłączenie się przewoźnika lotniczego (okres dostosowawczy), który dotychczas, w okresie obowiązywania ustawy nie obsługiwał lotów PNR. Przewoźnik lotniczy, który rozpoczyna działalność na polskim rynku lotniczym, nie będzie podlegał odpowiedzialności za naruszenia opisane w art. 64 ustawy, w przypadku gdy w okresie 60 dni od dnia wykonania pierwszego lotu PNR rozpoczął przekazywanie danych PNR do JIP oraz przekazał do JIP wszystkie dane PNR pasażerów lotów objętych takim obowiązkiem począwszy od dnia wykonania pierwszego lotu PNR. Tym samym zakłada się ograniczenie skali popełnianych w tym zakresie naruszeń. Analizując potencjalne korzyści płynące dla przewoźników z tytułu przedmiotowej interwencji legislacyjnej, należy także odnieść się do zawartych w niej rozwiązań abolicyjnych. Rozwiązania te jednakże nie będą dotyczyły wszystkich przewoźników, ale tych, którzy będą spełniali określone w przepisach warunki. Na etapie projektowania zmian nie jest możliwe dokładne wyliczenie liczby takich przewoźników, natomiast możliwe jest oszacowanie, że będzie ich znaczna większość. Wynika to już z samego faktu, że loty wewnątrzunijne stanowią ok. 65% wszystkich lotów. Kolejne zmiany, zakładające korzystne rozwiązania dla przewoźników, także nie mogą być zwymiarowane. Przykładem mogą tu być rozwiązania dotyczące obniżenia wysokości kar. Obliczenie skali uzyskanych z tego tytułu korzyści przez przewoźników oznaczałoby wskazanie ile naruszeń, za które obniżono wysokość kary, zostanie popełnionych na przestrzeni kolejnych lat funkcjonowania nowelizacji, co na tym etapie prac nie jest możliwe do wiarygodnego oszacowania. Przy wyliczaniu kwot kar w skali poszczególnych lat należy wziąć

pod uwagę, że część postępowań administracyjnych zostanie umorzonych, a tym samym kwota kar ulegnie zmniejszeniu z tego tytułu o 20%. Umorzenia te wynikają z powodu wystąpienia w niektórych przypadkach przesłanek opisanych w art. 69 ustawy (działanie siły wyższej, awaria KSI PNR czy też zgłoszenia wcześniej niezawinionej awarii powstałej po stronie przewoźnika lotniczego). Jednocześnie z praktyki wynika, że średnia kara, jaka w toku postępowania jest nakładana, wynosi 20 000 zł za naruszenia, których przewoźnik się dopuścił w ramach jednego lotu. Powyższe wynika z faktu, że niejednokrotnie przewoźnik nie gromadził danych PNR między 48 a 24 godziną przed wykonywanym lotem, a tym samym nie miał obowiązku ich przekazać. W takich przypadkach administracyjna kara pieniężna za nieprzekazanie danych PNR może wynieść maksymalnie 20 000 zł za naruszenie w obrębie danego lotu, a nie 40 000 zł. Biorąc to pod uwagę, zestawienie prognozowanych dochodów z administracyjnych kar pieniężnych w poszczególnych latach przedstawia się następująco:

2025	6 675 000 zł	(w tym 816.000 zł wynikające z obecnych przepisów)
2026	5 650 000 zł	(w tym 816.000 zł wynikające z obecnych przepisów)
2027	4 800 000 zł	(w tym 816.000 zł wynikające z obecnych przepisów)
2028	4 075 000 zł	
2029	3 450 000 zł	
2030	2 925 000 zł	
2031	2 475 000 zł	
2032	2 100 000 zł	
2033	1 775 000 zł	
2034	1 500 000 zł	
2035	1 280 000 zł	

Warto zauważyć, że mimo zakładanego powyżej zmniejszenia liczby naruszeń, mającego wpływ na wysokość rocznych dochodów budżetu państwa, prognozowane obecnie na lata 2025–2035 wpływy z kar są wyższe niż zakładane na etapie tworzenia ustawy w 2018 r. (zakładano wówczas średnie roczne wpływy z kar w latach 2020–2027 na ok. 816.000 zł) z powodu znacznie większej liczby naruszeń niż pierwotnie zakładana oraz dużej skuteczności nakładania kar przez Straż Graniczną. Zatem nie jest możliwe zaprezentowanie tych szacunków jako zmniejszenia dochodów budżetowych, bowiem nie nastąpi uszczuplenie dochodów budżetu państwa z tytułu wejścia w życie ustawy zmieniającej, gdyż wskazane w Ocenie Skutków Regulacji do tej ustawy osiągnęte dochody jako nowe wielkości stanowią jednocześnie nadwyżkę w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów.

Zmiany przepisów wynikające z przedmiotowego projektu spowodują konieczność przebudowy systemu KSI PNR.

Przebudowa KSI PNR w zakresie determinowanym projektowaną nowelizacją zostanie pokryta w ramach dotychczasowych limitów wydatków jednostek sektora finansów publicznych, tj. ze środków przewidzianych w Ocenie Skutków Regulacji do ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera – w pkt 6 OSR „Wpływ na sektor finansów publicznych” wskazano:

„Koszty związane z budową, wdrożeniem i rozwojem KSI PNR

Budowa, wdrożenie oraz rozwój KSI PNR będą wymagały poniesienia przez Straż Graniczną kosztów zarówno jednorazowych w perspektywie czasu ok. 3 lat od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy oraz koszty stałe, ponoszone w cyklicznie w stałych odstępach czasu (miesięcznie bądź rocznie).

Koszty jednorazowe składać się będą ze środków przeznaczonych stricte na budowę, wdrożenie oraz rozwój KSI PNR, w tym zakup sprzętu informatycznego czy licencji na oprogramowanie.

Do kosztów stałych będą zaliczały się koszty związane z zatrudnieniem oraz utrzymaniem odpowiedniej struktury etatowej personelu technicznego odpowiedzialnego za utrzymanie KSI PNR oraz koszty miesięcznego utrzymania KSI PNR w zakresie dostępu do sieci lotniczej.

Stworzenie systemu KSI PNR będzie wymagało m.in. zakupu infrastruktury teleinformatycznej, a także oprogramowania serwerowego oraz bazodanowego. Zakupy niniejsze będą dokonywane w oparciu o ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r.

		poz. 2164, z późn. zm.) przez Straż Graniczną ze środków przyznanych z programu Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz środków zaplanowanych na funkcjonowanie Straży Granicznej. W celu umożliwienia odbierania informacji PNR przesyłanych od przewoźników lotniczych, Straż Graniczna zamierza zakupić usługę, która będzie umożliwiała zbieranie komunikatów PNR we wszystkich dostępnych formatach i protokołach przewidzianych w dyrektywie oraz transformowanie ich do formatu wykorzystywanego przez KSI PNR. Skutki finansowe w zakresie budowy, wdrożenia, rozwoju i modernizacji KSI PNR, wynoszą ok. 87 249 tys. zł, w tym 26 321 tys. zł tytułem Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w poszczególnych latach obowiązywania ustawy: 1) 2018 - 27 821 tys. zł; 2) 2019 - 8 500 tys. zł; 3) 2020 - 1 500 tys. zł; 4) 2021 - 2 977 tys. zł; 5) 2022 - 2 477 tys. zł; 6) 2023 - 25 619 tys. zł; 7) 2024 - 2 977 tys. zł; 8) 2025 - 9 924 tys. zł; 9) 2026 - 2 477 tys. zł; 10) 2027 - 2 977 tys. zł.”. W związku z planowanym zmniejszeniem liczby prowadzonych postępowań administracyjnych Straż Graniczna nie planuje oszczędności z tytułu zmniejszenia nakładu pracy. Obecnie postępowania administracyjne dotyczące nieprzekazywania danych PNR są prowadzone siłami własnymi, przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, którzy oprócz realizacji dotychczasowych zadań (ok. 100 osób w Straży Granicznej) dodatkowo prowadzą postępowania administracyjne wynikające z ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera. Zadania <i>stricto</i> związane z prowadzeniem przedmiotowych postępowań prowadzą i nadzorują 4 osoby w Zarządzie Operacyjno-Śledczym KGSG, które po wejściu w życie przepisów abolicyjnych będą nadal wykonywać zadania w tym zakresie, ponieważ zgodnie z przewidywaniami naruszenia administracyjne będą występować, ale w zdecydowanie mniejszym zakresie. Zatem mimo rozwiązań abolicyjnych, JIP nadal będzie ustawowo zobowiązany do weryfikacji naruszeń i informowania o nich Komendanta Głównego Straży Granicznej.											
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe													
Projektowana ustawa korzystnie wpłynie na funkcjonowanie przedsiębiorców działających w sektorze przewozów lotniczych przez zminimalizowanie ryzyka ponoszenia przez nich znacznych wydatków z tytułu kar pieniężnych za naruszenia przepisów. W efekcie pozwoli to ograniczyć negatywne skutki, których obecnie doświadcza branża lotnicza.													
Czas w latach od wejścia w życie zmian		2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa												
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw												
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe												
	przewoźnicy lotniczy z tytułu nakładanych kar pieniężnych	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,000
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Zmniejszenie obowiązków informacyjnych nakładanych na przewoźników lotniczych. Informacje dotyczące przewoźnika lotniczego oraz informacje o wybranym przez niego protokole i formacie danych, wykorzystywanych do przesyłania danych PNR do JIP, a także o elementach kategorii gromadzonych przez przewoźnika lotniczego danych PNR będą przekazywane do JIP wyłącznie na wniosek. Ponadto zmniejsza się zakres danych, które przewoźnik przekazuje do JIP, przez rezygnację z uzyskiwania od przewoźnika lotniczego informacji o ustalonych rozkładach lub programach lotów.											

	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Zmniejszenie obowiązków informacyjnych nakładanych na przewoźników lotniczych. Informacje dotyczące przewoźnika lotniczego oraz informacje o wybranym przez niego protokole i formacie danych, wykorzystywanych do przesyłania danych PNR do JIP, a także o elementach kategorii gromadzonych przez przewoźnika lotniczego danych PNR będą przekazywane do JIP wyłącznie na wniosek. Ponadto zmniejsza się zakres danych, które przewoźnik przekazuje do JIP, przez rezygnację z uzyskiwania od przewoźnika lotniczego informacji o ustalonych rozkładach lub programach lotów.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projekt nie będzie miał wpływu na ekonomiczną i społeczną sytuację rodziny, a także osób niepełnosprawnych i osób starszych.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☐ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
Zmniejszenie obowiązków informacyjnych przewoźników lotniczych wobec JIP: – stały obowiązek informowania JIP zastąpiono obowiązkiem przekazania informacji, o których mowa w art. 10 ustawy, wyłącznie na wniosek JIP, a także zmniejszono zakres danych, które przewoźnik przekazuje do JIP.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Wejście w życie projektowanej nowelizacji ustawy zapobiegnie negatywnym skutkom, w tym także dotyczącym rynku pracy, z tytułu wysokich sum kar grożących przewoźnikom, którzy przed wejściem w życie nowelizacji dopuścili się naruszenia przepisów. Istniało realne ryzyko, iż przewoźnicy obarczeni wysokimi karami mogliby wycofywać się z rynku przewozów oraz usług polskich portów lotniczych. Powyższe mogłoby spowodować redukcję liczby zatrudnionych w szeroko rozumianym sektorze usług obsługi naziemnej portów lotniczych.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe		☐ demografia ☐ mienie państwowe ☒ inne:
☐ informatyzacja ☐ zdrowie		
Omówienie wpływu	Zaproponowane zmiany wpłyną pozytywnie na branżę lotniczą. Zakłada się, że projektowane przepisy staną się częścią szczególnych i nadzwyczajnych rozwiązań umożliwiających podejmowanie działań mających pomóc w utrzymaniu się branży lotniczej, która jest szczególnie dotknięta skutkami pandemii.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wskutek wejścia w życie przepisów ustawy JIP będzie wykorzystywał dane PNR z lotów wewnątrzunijnych na zasadach określonych w projekcie. W przypadku gdy w momencie wejścia w życie przepisów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie obowiązywał stopień alarmowy, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, zostanie wydane na podstawie projektowanego art. 18a ust. 4 zarządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych, które to będzie określało loty wewnątrzunijne objęte prawem wykorzystania danych PNR przez JIP.		

Natomiast, dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych zgromadzone w KSI PNR i przekazane przez przewoźników lotniczych do JIP wcześniej niż 3 lata przed dniem wejścia w życie ustawy zostaną trwale usunięte w sposób zautomatyzowany nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Jednocześnie nastąpi przebudowa bazy KSI PNR w celu wprowadzenia rozwiązań technicznych umożliwiających wskazywanie lotów wewnątrzunijnych, z których dane PNR będą mogły być wykorzystane przez JIP. Z uwagi na harmonogram prac i tempo procesu legislacyjnego należy przyjąć, że wdrożenie modernizacji KSI PNR nastąpi w 2025 r. Ponadto po spełnieniu określonych w projekcie warunków zostaną wdrożone rozwiązania o charakterze abolicyjnym. W rezultacie postępowania administracyjne w sprawie naruszeń przez przewoźników lotniczych obowiązków określonych w art. 5–8 albo art. 10 ustawy zostaną umorzone (zostaną wydane przez właściwe organy Straży Granicznej postanowienia o umorzeniu). Umorzeniu będą podlegały także sprawy toczące się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Umorzeniu będą podlegały również postępowania egzekucyjne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych nałożonych na przewoźników lotniczych za naruszenie wyżej wymieniony obowiązków. W efekcie zmian wprowadzonych ustawą zostanie także wdrożony system rocznego planowania czynności weryfikacji wykonywania przez przewoźników lotniczych obowiązku przekazywania danych PNR.
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?
Zakłada się, że efekty projektowanych rozwiązań zostaną poddane ewaluacji rok po wejściu w życie ustawy. Zastosowany zostanie miernik badający spadek liczby naruszeń przepisów ustawy w zakresie przekazywania przez przewoźników danych PNR. Miernik wrażony będzie stosunkiem liczby zidentyfikowanych w ciągu wyżej wymienionego roku naruszeń do liczby naruszeń zidentyfikowanych w latach 2019 i 2020.
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)
Raport z konsultacji publicznych i opiniowania.

Raport z konsultacji publicznych i opiniowania

projektu ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (UD 106)

1. Informacje ogólne

Projekt ustawy został zamieszczony, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Z uwagi na zakres projektowanych zmian, projekt został przesłany do zaopiniowania do Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO), a także w ramach konsultacji publicznych przekazany do Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Lotniczych (IATA), Rady Przedstawicieli Linii Lotniczych w Polsce (BARIP), Krajowego Towarzystwa Lotniczego – AOPA Poland, Związku Regionalnych Portów Lotniczych oraz Polskich Portów Lotniczych S.A.

Wyznaczono 14-dniowy okres konsultacji publicznych i opiniowania z uwagi na potrzebę jak najszybszego wejścia w życie projektowanych rozwiązań mających na celu głównie dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera do wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE.

2. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania

W toku konsultacji publicznych i opiniowania wpłynęły stanowiska: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (pismo z dnia 26 lipca 2024 r.), IATA i BARIP (pismo z dnia 26 sierpnia 2024 r.), Związku Regionalnych Portów Lotniczych (pismo z dnia 26 sierpnia 2024 r.) oraz Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” (pismo z dnia 23 sierpnia 2024 r.).

W swoim stanowisku Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych kierunkowo pozytywnie ocenił zaproponowane zmiany i nie zgłosił uwag do projektu. Natomiast we wspólnym stanowisku IATA i BARIP podkreśliły, że opiniowany projekt reguluje większość zagadnień zgłaszanych w ostatnich latach przez przedstawicieli rynku lotniczego dotyczących przekazywania danych pasażerów (PNR). WW. organizacje zauważyły ponadto, że proponowane rozwiązania stanowią odpowiedź na postulowany przez Trybunał Sprawiedliwości UE sposób przetwarzania danych PNR w zakresie lotów wewnątrzunijnych, a jednocześnie uwzględniają ich praktyczny wymiar i możliwość implementacji w codziennych operacjach linii lotniczych.

IATA i BARIP zgłosiły następujące wspólne uwagi:

I.p.	uwagi	stanowisko projektodawcy
1	W obecnym kształcie zaproponowane definicje lotu pozaunijnego i wewnątrzunijnego posługują się dwoma różnymi sformułowaniami, tj. „lot, który jest planowany” albo „lot, który zgodnie z planem odbywa się (...)”. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych uzasadnione jest ujednolicenie definicji obu lotów poprzez wybranie jednego sformułowania i zastosowanie go w obu	Uwaga uwzględniona.

	definicjach tj. albo „jest planowany” albo „zgodnie z planem odbywa się”.	
2	Obie definicje korzystają z pojęcia „państwo członkowskie”. Tymczasem, definicja lotu wewnątrzunijnego powinna obejmować również państwa, które nie są państwami członkowskimi, a wobec których zastosowanie znajduje zasada swobody przepływu osób, tj. kraje należące do strefy Schengen. W grupie tej znajdują się, poza państwami członkowskimi, również: Szwajcaria, Norwegia, Islandia i Lichtenstein. Mając powyższe na uwadze uzasadnionym jest dokonanie zmiany w treści definicji lotu pozaunijnego i wewnątrzunijnego poprzez zastąpienie słów „państwo członkowskie” słowami „państwo członkowskie lub państwo należące do strefy Schengen”.	Uwaga nieuwzględniona Proponowane definicje „lotu pozaunijnego” oraz „lotu wewnątrzunijnego” opierają się na definicjach tych pojęć zawartych w dyrektywie¹. Dyrektywa z kolei stosuje jedynie pojęcia „państwo członkowskie” oraz „państwo trzecie”. Nie przewiduje w tym zakresie wprowadzenia dodatkowej kategorii „państwa należące do strefy Schengen”. Analogicznie do takiej kategorii nie odnosi się Trybunał Sprawiedliwości UE, którego wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r.² nie obowiązuje państw stowarzyszonych w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Państwa te nie są związane dyrektywą. Krajowy ustawodawca w ustawie <i>o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera</i> przewiduje zatem również dwie kategorie państw: „państwo członkowskie” oraz „państwo trzecie”, definiując je odpowiednio w art. 2 pkt 7 i 8. Państwo członkowskie to więc państwo, które spełnia łącznie dwa warunki: jest państwem UE oraz stosuje dyrektywę. W pozostałych przypadkach mamy do czynienia z państwem trzecim, a zatem państwami trzecimi, w rozumieniu ustawy są państwa stowarzyszone. Wyodrębnienie osobnej kategorii w krajowym akcie prawnym dla grupy państw, które transponują dyrektywę nie jest możliwe, gdyż w praktyce mogłoby to w sposób systemowy zaburzyć stosowanie przyjętych rozwiązań w kontekście całego mechanizmu przekazywania danych PNR, w tym m.in. w części dotyczącej wymiany informacji między państwami członkowskimi (art. 9 dyrektywy) oraz przekazywania danych PNR do państw trzecich (art. 11). Dyrektywa bowiem nie przewiduje współpracy z inną kategorią państw.

¹ dyrektywa UE 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 132);

² wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie C-817/19 *Ligue des droits humains*.

		Z kolei uwzględnienie państw strefy Schengen w definicji państwa członkowskiego również nie jest możliwe, ponieważ państwa stowarzyszone nie stosując dyrektywy nie mają obowiązku jej wypełnienia m.in. w zakresie ustanowienia jednostki do spraw informacji o pasażerach (JIP).
3	W art. 1 ust. 4 projektu ustawy dokonano zmiany treści przepisu art. 10, nadając mu nowe brzmienie. W konsekwencji w art. 10 ust. 1 w brzmieniu po nowelizacji znajdowały się będą trzy, a nie jak wcześniej, cztery punkty. Z kolei w art. 1 ust. 8 projektu ustawy dokonano zmiany przepisu art. 64 ust. 1 pkt 2. W treści tego przepisu znajduje się odniesienie do art. 10 ust. 1 pkt 4, który po nowelizacji nie będzie istniał. Konieczne jest zatem dokonanie korekty wskazanego odniesienia.	Uwaga uwzględniona.
4	Podobna sytuacja dotyczy art. 1 ust. 11 projektu ustawy, dotyczącego zmian w art. 66 zmienianej ustawy. Wydaje się, że ust. 2 komentowanego przepisu przewidujący karę za naruszenie art. 10 ust. 4 ustawy powinien zostać uchylony, zgodnie bowiem z nowelizacją (por. art. 1 ust. 4 projektu ustawy), art. 10 ust. 4 przestanie istnieć, a zatem ust. 2 art. 66 ustawy staje się zbędny. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zasadne jest usunięcie ustępu drugiego i ujęcie postanowienia art. 1 ust. 11 projektu ustawy w następujący sposób: „art. 66 otrzymuje brzmienie:”.	Uwaga uwzględniona przez skorygowanie odesłania zawartego w art. 66 ust. 2.
5	Zgodnie z art. 2 projektu ustawy, postępowania administracyjne, sądowo-administracyjne oraz egzekucyjne będące w toku – umarza się, a nowych się nie wszczyna o ile spełniona zostanie jedna z trzech przesłanek: (i) niedopełnienie miało miejsce przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a przewoźnik lotniczy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy spełnił warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8; albo (ii) w okresie roku przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie obsługiwał żadnego lotu PNR; albo (iii) naruszenie związane jest z obsługą lotu wewnątrzunijnego.	Uwaga uwzględniona.

	Biorąc jednak pod uwagę, że co do jednego postępowania mogą potencjalnie zostać spełnione dwie przesłanki (np. przesłanka (i) oraz (iii)), proponujemy doprecyzowanie w uzasadnieniu ustawy, iż co prawda wystarczające jest spełnienie jednej przesłanki dla skorzystania z abolicji, niemniej spełnienie więcej niż jednej przesłanki z art. 2 również nie wyklucza abolicji. Obecnie spójnik „albo” może wprowadzać w tym zakresie niepotrzebne wątpliwości interpretacyjne, dlatego w samym brzmieniu przepisu art. 2 sugerujemy zmianę spójnika „albo” na „lub” co pozwoli skorzystać z abolicji zarówno w sytuacji, gdy tylko jedna przesłanka z art. 2 jest spełniona, jak i gdy do określonego postępowania można zastosować ich więcej.	
6	Zgodnie z art. 2 ust. 2 projektu ustawy umorzeniu ulegną toczące się postępowania sądowo-administracyjne. Takie umorzenie sprawia jednak, że zaskarżone decyzje pozostają w mocy. Proponujemy dlatego, aby uzupełnić omawiany przepis o stwierdzenie, że wraz z umorzeniem postępowań sądowo-administracyjnych, będące ich przedmiotem decyzje tracą moc.	Uwaga nieuwzględniona. Wszystkie dotychczasowe decyzje wydane na podstawie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, w przypadku gdy nie zostały uchylone prawomocnym wyrokiem sądowym, zachowują moc, gdyż zostały wydane na podstawie i w granicach obowiązującego prawa.

W stanowisku Związku Regionalnych Portów Lotniczych podkreślono, że projektowana nowelizacja ma kluczowe znaczenie dla płynności funkcjonowania operatorów lotniczych korzystających z regionalnych portów lotniczych w Polsce. Ponadto Związek zauważa, że „(...) *poza dostosowaniem polskich przepisów do orzecznictwa tak polskich sądów administracyjnych, w ostatnich miesiącach, jak i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nowe przepisy rozwiązują największe problemy linii lotniczych, tj. kary administracyjne nałożone przez Straż Graniczną w pierwszym okresie po wejściu w życie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera. Przyjęte w art. 2 projektu ustawy rozwiązanie abolicyjne ma niebagatelne znaczenie dla linii lotniczych, nad którymi wisiło ryzyko konieczności zapłaty niewspółmiernie wysokich kar administracyjnych za nieprzekazywanie danych dotyczących przelotu pasażera, które to uchybienia niezwykle często spowodowane były wyłącznie problemami technicznymi.*

Dodatkowym atutem nowelizacji jest złagodzenie kar za naruszenie ustawy, w szczególności rozszerzony system miarkowania kar do 50% i 25% ich wysokości w przypadkach przewidzianych w ustawie. Ma to szczególne znaczenie dla regionalnych portów lotniczych, które realnie obawiały się zmniejszenia ruchu w sytuacji, gdy surowość regulacji prawnych dotyczących linii lotniczych była zdecydowanie większa niż regulacje obowiązujące w państwach ościennych.”

W ramach zgłaszanych uwag Związek Regionalnych Portów Lotniczych podnosi konieczność zapewnienia poprawnych odesłań w zmienianym art. 66 i 64 ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera. Są tu uwagi analogiczne jak wymienione powyżej w pkt 3 i 4 uwagi IATA/BARIP

Ponadto pismem z dnia 23 sierpnia 2024 r. Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia „Porozumienie Zielonogórskie” poinformowała o braku uwag do projektu.

3. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym

Projekt ustawy nie wymagał zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji ani uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

4. Wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku

Nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.