

, dnia 1 sierpnia 2025 r.

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

Działając w trybie ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 roku (Dz.U. z 2018 r. poz. 870), przedkładam petycję w celu podjęcia kroków w interesie publicznym i usprawnienia systemu prawnego.

Przedmiot petycji:

Reforma krajowego procesu implementacji Norm i Zalecanych Metod Postępowania ICAO (SARPs).

Uwaga co do zakresu petycji:

Niniejsza petycja dotyczy wyłącznie tego segmentu prawa krajowego, który pozostaje poza zakresem prawa Unii Europejskiej. Bardzo wyraźnie podkreślam, że:

1. Petycja **nie obejmuje** całości obowiązującego w kraju prawa lotniczego.
2. Zakresem objęte są wyłącznie te dziedziny, dla których Polska zachowała niezależną kompetencję legislacyjną, tj. obszary nieobjęte bezpośrednim i pośrednim stosowaniem prawa unijnego (EASA, rozporządzenia wykonawcze UE itd.).
3. Zakres petycji **nie obejmuje** tych sfer prawa obowiązującego w kraju, które są już zharmonizowane lub poddane wspólnotowym regulacjom UE/EASA – w szczególności certyfikacji lotnisk międzynarodowych, lotnictwa komercyjnego, samolotów, statków powietrznych i działalności operatorów certyfikowanych zgodnie z prawem Unii Europejskiej.

Uzasadnienie:

Zdaję sobie sprawę, że formalnie w Polsce funkcjonują ustawowe i rozporządzeniowe procedury wdrażania SARPs. W praktyce jednak model ten pozostaje fragmentaryczny, niespójny i nieefektywny – oparty na przepisach sprzed kilkunastu czy kilkudziesięciu lat, bez jasnego harmonogramu, wykazu wdrożeń ani skutecznych mechanizmów elastycznego reagowania na postęp technologiczny.

Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO) opracowuje Normy i Zalecane Metody Postępowania (SARPs) w celu zapewnienia jednolitego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym.

W polskim prawie lotniczym, w obszarach nieobjętych prawem UE, Normy i Zalecane Metody Postępowania ICAO (SARPs) wdrażane są w sposób sztywny, bez rozróżnienia norm od zaleceń – co nie odzwierciedla ani tempa zmian ICAO, ani specyfiki krajowego sektora. Tego rodzaju „usztynwienie” przepisów nie tylko blokuje innowacje oraz wdrażanie nowych technologii, ale realnie podnosi koszty funkcjonowania i rozwoju sektora lotniczego.

W Polsce zarówno normy, jak i zalecenia ICAO często trafiają do rozporządzeń jako przepisy wiążące, co radykalnie ogranicza elastyczność i możliwość stosowania tańszych lub bardziej innowacyjnych rozwiązań na poziomie krajowym. Usztynwianie to w istocie polega na przekształcaniu zaleceń ICAO – które w oryginalnych dokumentach mają charakter niewiążący (*soft law*) – w twarde prawo poprzez nadanie im mocy obowiązującej w postaci rozporządzeń. Takie podejście sprawia, że nawet rekomendacje, które w standardach międzynarodowych są jedynie wskazówkami lub dobrymi praktykami, stają się obowiązującymi regulacjami krajowymi.

Szczególnie wyraźnie widać to w zakresie **Załącznika 14 ICAO**, co bezpośrednio przekłada się na infrastrukturę lotniskową – mającą znaczenie nie tylko dla sektora cywilnego, ale coraz częściej także wojskowego. Właśnie na przykładzie Załącznika 14 doskonale widać, jak sztywny model wdrażania SARPs przekłada się na wyższe koszty, zniekształcenie priorytetów modernizacyjnych i obniżenie operacyjnej elastyczności całego systemu lotniskowego – ze szkodą dla sektora cywilnego i wojskowego jednocześnie.

Ponadto praktyka legislacyjna prowadzi do rozwarstwienia odpowiedzialności za treść przepisów lotniczych. To **Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC)** faktycznie opracowuje zasadniczą treść projektów zmian prawa, natomiast **Ministerstwo Infrastruktury** sygnuje je jako formalny autor. W efekcie ani ULC, ani Ministerstwo nie ponoszą pełnej, jednoznacznej odpowiedzialności za skutki wdrożonych rozwiązań, a proces legislacyjny pozostaje nieprzejrzysty i często pozbawiony pogłębionej debaty strategicznej.

Wzorcowy model UE (EASA):

1. Twarde prawo i soft law

- Rozporządzenia wykonawcze – EASA opracowuje dla Komisji Europejskiej projekty rozporządzeń (*Implementing Rules*), które obejmują większość Norm ICAO. Po przyjęciu przez KE stają się twardym prawem UE i obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich.
- Wytyczne (*soft law*) – EASA publikuje **Akceptowalne Sposoby Spełnienia Wymagań (AMC)** oraz **Materiały Doradcze (GM)**. AMC nie są wiążące prawnie, ale dają domniemanie zgodności z przepisami i ułatwiają praktyczną interpretację prawa.

2. System ciągłej aktualizacji

- EASA na bieżąco analizuje i aktualizuje zarówno rozporządzenia wykonawcze, jak i wytyczne, aby utrzymać zgodność z najnowszymi zmianami i wymaganiami ICAO.
- Nowelizacje mogą być wypracowywane z udziałem branży, a ich wdrożenie jest ściśle monitorowane.

3. Elastyczność – procedura AltMoC

- Operatorzy mogą zgłaszać **Alternatywne Sposoby Spełnienia Wymagań (AltMoC)**, czyli własne, równoważne metody, jeśli zapewniają ten sam poziom bezpieczeństwa co regulacje bazowe. Każdy AltMoC wymaga zatwierdzenia przez EASA lub krajowy organ nadzoru.
- Taki system umożliwia wdrożenie tańszych, nowocześniejszych lub lepiej dostosowanych do realiów lokalnych rozwiązań.

Obecny proces wdrażania SARPs ICAO w Polsce (poza zakresem prawa UE):

1. Brak obowiązkowego harmonogramu

- Ustawa *Prawo lotnicze* upoważnia ministra do wdrażania SARPs, ale nie określa terminu ani nie ustanawia obowiązku regularnej aktualizacji – w efekcie nowelizacje bywają sporadyczne i opóźnione.

2. Usztywnienie i pełne przenoszenie SARPs do rozporządzeń

- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury często kopiują całe załączniki ICAO (np. Załącznik 14 dotyczący lotnisk) jako jednolite przepisy techniczne. Zarówno Normy (*standards obligatoryne*), jak i Zalecane Metody (*Recommended Practices*, czyli miękkie rekomendacje) są przenoszone do polskiego prawa jako obowiązkowe twarde prawo.
- Brakuje wyraźnego rozróżnienia na *hard law* i *soft law* – każde wymaganie staje się obowiązkowe.

3. Wytyczne ULC nie wypełniają luki po *soft law*

- Prezes ULC publikuje wytyczne, ale nie są one formalnie powiązane z rozporządzeniami MI, rzadko dotyczą konkretnych zapisów SARPs i nie mogą pełnić funkcji analogicznej do AMC czy GM.
- Nie istnieje procedura, by wytyczne „wypełniały lukę” po zalecanych SARPs czy nowych technologiach.

4. Brak transparentnego wykazu wdrożeń

- Nie ma publicznego wykazu lub portalu, na którym zainteresowani mogliby łatwo sprawdzić, które SARPs zostały wdrożone i w jakim rozporządzeniu, które są w przygotowaniu, a które zostały pominięte.

5. Długotrwałe zaległości i nieaktualność

- Niektóre SARPs w ogóle nie zostały w Polsce wdrożone, a wiele przepisów – zwłaszcza dotyczących lotnictwa General Aviation, ultralekkich statków powietrznych czy lotów historycznych – nie było aktualizowanych od kilkunastu lub nawet ponad 20 lat.

Konsekwencje obecnego systemu:

- Utrwalanie przestarzałych rozwiązań, nieadekwatnych do nowoczesnej techniki i praktyki lotniczej.
- Realne zagrożenie dla bezpieczeństwa w polskiej przestrzeni powietrznej, bo wdrożone normy nie nadążają za wiedzą międzynarodową.
- Wysokie koszty eksploatacji i bariery innowacji, bo operatorzy muszą stosować kosztowne wymagania, nie mając możliwości prawnego wdrożenia rozwiązań równoważnych, tak jak w systemie EASA.
- Obniżenie konkurencyjności polskiego rynku względem państw UE, gdzie działa rzeczywisty mechanizm AltMoC, a *soft law* pozwala na elastyczne wdrażanie i aktualizowanie praktyki operacyjnej.
- Brak spójnej i publicznej informacji o stanie wdrożeń SARPs w Polsce oraz o tym, które normy są ignorowane, a które obowiązują.

Przykłady zaniedbań przy wdrażaniu SARP:

- **Załącznik 19 (Zarządzanie bezpieczeństwem lotniczym)** – kluczowy dla bezpieczeństwa, nie został w Polsce wciąż formalnie wdrożony do krajowego porządku prawnego. **Prawo międzynarodowe (w tym ICAO) nie tworzy krajowych instytucji ani nie przypisuje im obowiązków – to wyłączna rola ustawodawcy krajowego.** W państwie prawa odpowiedzialność za opracowanie, wdrażanie i aktualizację KPBwLC (Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym) oraz KPB (Krajowy Plan Bezpieczeństwa) powinna być wprost i jasno określona na poziomie ustawy. Obecnie polskie Prawo lotnicze nie wskazuje precyzyjnie, kto odpowiada za te dokumenty, co prowadzi do niejasności i rozmycia odpowiedzialności. Konieczna jest zmiana ustawy, która jednoznacznie wskaże odpowiedzialny organ i procedurę przyjmowania obu dokumentów.
- **Załącznik 6 (operacje statków powietrznych)** – W przypadku statków powietrznych nieobjętych nadzorem EASA, wdrożenie Aneksu 6 realizuje w Polsce Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych. Akt ten **nie był nowelizowany od ponad 20 lat**, podczas gdy sam Aneks 6 ICAO jest nowelizowany niemal co roku. Tworzy to poważne ryzyko, gdyż znacząca grupa statków powietrznych operuje w polskiej przestrzeni powietrznej według całkowicie nieaktualnych, przestarzałych regulacji, podczas gdy podmioty objęte nadzorem EASA stosują przepisy aktualizowane na bieżąco. Oznacza to, że różne statki powietrzne – wykonujące loty w tej samej przestrzeni powietrznej – działają według odmiennych standardów operacyjnych, co **grozi**

bezpośrednim zagrożeniem bezpieczeństwa i w skrajnym przypadku może prowadzić do katastrofy.

Proponowane rozwiązania:

1. **Selektywna i transparentna implementacja SARPs:**
Wprowadzić do ustawy *Prawo lotnicze* wyraźny obowiązek, by ULC po publikacji nowych SARPs:
 - a) przygotowywał oficjalne tłumaczenia,
 - b) klasyfikował poszczególne zapisy jako twarde prawo (*hard law*) lub miękkie wytyczne (*soft law*),
 - c) wdrażał zapisy zakwalifikowane jako *hard law* do projektów rozporządzeń Ministra Infrastruktury, a zapisy uznane za *soft law* – do wytycznych ULC.
2. **Nowelizacja art. 21 ust. 2 pkt 16 Prawa lotniczego:**
Rozszerzyć kompetencje Prezesa ULC o:
„16) wydawanie wytycznych, w tym:
 - a) materiałów doradczych,
 - b) akceptowalnych sposobów spełnienia wymagań (AMC),
 - c) zatwierdzania wniosków o stosowanie alternatywnych sposobów spełnienia wymagań (AltMoC).”
3. **Procedura AltMoC w prawie krajowym:**
Ustalić w ustawie wyraźny mechanizm składania, dokumentowania oraz administracyjnego rozpatrywania wniosków o zastosowanie AltMoC przez operatorów, zarządzających lotniskami, linie lotnicze i inne podmioty.
4. **Publiczny wykaz statusu wdrożeń SARPs:**
Powierzyć ULC prowadzenie oraz publiczne udostępnianie online wykazu SARPs z oznaczeniem każdego zapisu jako:
 - o „wdrożone” (z odnośnikiem do odpowiedniego aktu prawnego),
 - o „w przygotowaniu” (z opisem i harmonogramem prac legislacyjnych),
 - o „niewdrożone” (z jawnym uzasadnieniem i oceną ryzyka związanego z brakiem wdrożenia).
5. **ULC jako krajowy odpowiednik EASA:**
Ustalić rolę Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako krajowego odpowiednika EASA w sferze nieobjętej prawem UE, w szczególności:
 - o przygotowywanie projektów rozporządzeń implementujących Normy ICAO (*twarde prawo*),
 - o opracowywanie i publikowanie wytycznych *soft law* (AMC/GM),
 - o prowadzenie formalnej procedury AltMoC i rozpatrywanie wniosków operatorów,
 - o monitorowanie i publiczne raportowanie wdrożeń SARPs przez aktualizowany wykaz.

Dzięki temu ULC stanie się centralnym koordynatorem krajowego procesu implementacji SARPs, zapewniając spójność, elastyczność i przejrzystość analogicznie do modelu UE.

Proponowane zmiany w zakresie wdrażania Norm i Zalecanych Metod Postępowania ICAO (SARPs) można skutecznie wprowadzić w oparciu o obowiązujące prawo, w tym Konstytucję RP, ustawę Prawo lotnicze oraz Regulamin pracy Rady Ministrów. Obecne przepisy i procedury legislacyjne zapewniają ramy do realizacji tych postulatów, takich jak rozdzielenie twardego i miękkiego prawa, procedura AltMoC czy publiczny wykaz wdrożeń, bez konieczności zmian ustrojowych czy konstytucyjnych. **Wszystkie postulaty zawarte w tej petycji można wprowadzić w obecnym stanie prawnym – wymagają one jedynie inicjatywy legislacyjnej i przeprowadzenia standardowej procedury zmian ustaw i rozporządzeń.**

Żądania

Wnoszę o:

1. Przygotowanie i wdrożenie stosownych zmian legislacyjnych (nowelizacja ustawy Prawo lotnicze i aktów wykonawczych), które zapewnią:
 - skuteczny, transparentny i elastyczny mechanizm wdrażania Norm i Zalecanych Metod Postępowania ICAO (SARPs) w obszarach nieobjętych prawem Unii Europejskiej,
 - podział przepisów na twarde prawo i wytyczne (hard law/soft law),
 - możliwość stosowania alternatywnych sposobów spełnienia wymagań (AltMoC),
 - prowadzenie publicznego wykazu statusu wdrożeń SARPs,
 - pełnienie przez Prezesa ULC roli koordynatora procesu wdrożeń SARPs poza zakresem prawa UE,
 - regularną aktualizację krajowych przepisów w zakresie nieobjętym prawem UE, zgodnie z przedstawionym w petycji uzasadnieniem i wskazanymi postulatami.
2. Udzielenie odpowiedzi za pośrednictwem platformy ePUAP.

Zastrzeżenie dotyczące danych osobowych:

Nie wyrażam zgody na podstawie ustawy o petycjach i ustawy o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnianie, powielanie i utrwalanie moich danych osobowych: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego oraz miejscowości sporządzenia.