*Projekt z dnia 07.05.2015 r.*

**UZASADNIENIE**

Organy Unii Europejskiej są bardzo aktywne w obszarze wprowadzania nowych rozwiązań i przepisów w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Jakkolwiek większość z przyjmowanych aktów to rozporządzenia, które są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej, tym niemniej część rozwiązań musi być rozwinięta w ramach szczegółowych przepisów prawa krajowego. Niniejsza nowelizacja ma na celu wdrożenie takich rozwiązań.

Przewidywane w niniejszym projekcie dostosowanie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 oraz z 2014 r. poz. 768) do nowych lub znowelizowanych przepisów Unii Europejskiej dotyczy zagadnień praw pasażerów, żeglugi powietrznej, personelu lotniczego, techniki lotniczej, lotniczej działalności gospodarczej i transportu lotniczego, operacji lotniczych, lotnisk oraz ochrony lotnictwa cywilnego.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze ma na celu dostosowanie przepisów do rozwiązań zawartych w:

1. rozporządzeniu Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 14 z 22.01.1993, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 95/93/EWG”,
2. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającym wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dłuższego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, (Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 10), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 261/2004/WE”,
3. rozporządzeniu (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, (Dz. U. UE L 157 z 30.4.2004, str. 7),
4. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, (Dz. Urz. UE L 79 z 19.03.2008, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 216/2008/WE”,
5. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, (Dz. Urz. UE L 97 z 09.04.2008, str. 72, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 300/2008/WE”,
6. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008, str. 3), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1008/2008/WE”,
7. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającym szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, (Dz. Urz. UE L 55 z 05.03.2010, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 185/2010/UE”,
8. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r. ustanawiającym szczegółowe zasady licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego oraz wydawania określonych certyfikatów na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 206 z 11.08.2011, str. 21, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 805/2011/UE”,
9. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, str. 15),
10. rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1035/2011 dnia 17 października 2011 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, str. 23, z późn. zm.),
11. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiającym wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 311 z 25.11.2011, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1178/2011/UE”,
12. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiającym przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdatności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących (Dz. Urz. UE L 224 z 21.08.2012, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 748/2012”,
13. rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiającym wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010 (Dz. Urz. UE L 281 z 13.10.2012, str. 1), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 923/2012/UE”,
14. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiającym wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 296 z 25.10.2012, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 965/2012/UE”,
15. rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 390/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiającym system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych (Dz. Urz. UE L 128 z 09.05.2013, str. 1), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 390/2013/UE”,
16. rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 391/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiającym wspólny system opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, (Dz. Urz. UE L 128 z 09.05.2013, str. 31), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 391/2013/UE”,
17. rozporządzeniu nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiającym wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 44 z 14.02.2014, str. 1)
18. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz. Urz. UE L 122 z 24.04.2014 r., str. 18), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 376/2014/UE”,
19. rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdatności do lotów statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także sprawie zatwierdzeń udzielanych organizacjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania (Dz. Urz. UE L 362 z 17.12.2014, str. 1), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1321/2014/UE”,

- oraz ich zmian.

Opracowując projekt wzięto pod uwagę zmiany, które zostaną wprowadzone do ustawy – Prawo lotnicze w wyniku procedowanej *ustawy o zmianie ustawy* – *Prawo lotnicze* (UC 161) w zakresie wprowadzenia sankcji za naruszenia przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 255/2010 z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiającego wspólne zasady zarządzania przepływem ruchu lotniczego (Dz. Urz. UE L 80 z 26.03.2010, str. 10, z późn. zm.).

Zmiany proponowane w poszczególnych obszarach lotnictwa cywilnego, dotyczące kolejno: lotnisk, ochrony lotnictwa cywilnego, operacji lotniczych, personelu lotniczego, praw pasażerów, techniki lotniczej, transportu lotniczego, zarządzania bezpieczeństwem oraz żeglugi powietrznej, przedstawiają się następująco.

**Lotniska:**

Zmiany zaproponowane w przedmiotowym projekcie w zakresie lotnisk mają na celu wdrożenie wymagań UE dla lotnisk, zawartych w rozporządzeniu nr 139/2014/UE, które weszło w życie w dniu 6 marca 2014 r. W tym samym dniu wydano również przepisy uzupełniające do tego rozporządzenia wydane decyzjami Dyrektora Wykonawczego Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) 2014/012/R oraz 2014/013/R, tj.: specyfikacje certyfikacyjne (CertificationSpecification - CS), akceptowalne sposoby spełnienia wymagań (AcceptableMeans of Compliance - AMC) oraz materiały stanowiących wytyczne (GuidanceMaterial - GM).

Dotychczas, wymagania w zakresie certyfikacji lotnisk były oparte wyłącznie o Załącznik 14 „Lotniska” Tom I „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., którego normy i zalecane metody postępowania zostały wdrożone w prawie krajowym. Nowe przepisy UE, które także zostały opracowane na podstawie Załącznika 14 ICAO, całkowicie zastąpią wymagania ICAO oraz wdrażające je regulacje krajowe w odniesieniu do lotnisk objętych tymi przepisami. W ciągu czterech lat, tj. do dnia 31 grudnia 2017 roku państwa członkowskie mają rozpocząć stosowanie wymagań UE dla lotnisk, w tym dostosować swoje przepisy, a także odpowiednio przygotować organ odpowiedzialny za certyfikację, którym w Polsce jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zwany dalej „Prezesem Urzędu”. W tym czasie zarządzający lotniskami i lotniska muszą także dostosować się do wymagań UE, aby następnie zgodnie z art. 6 i 7 rozporządzenia nr 139/2014/UE, uzyskać nowy certyfikat lotniska wydany zgodnie w wymaganiami UE.

Rozporządzenie bazowe nr 216/2008/WE oraz rozporządzenie nr 139/2014/UE są wiążące i stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej i co do zasady nie ma potrzeby tworzenia przepisów krajowych do ich wdrożenia. Natomiast pewne zmiany w przepisach krajowych, a nawet określenie niektórych wymagań, jest jednak w tym przypadku konieczne, gdyż prawo UE wyraźnie nakazuje, aby Państwa członkowskie takie przepisy opracowały. Wynika to z art. 8a ust. 3 rozporządzenia nr 216/2008/WE oraz art. 8, 9 i 10 rozporządzeniu nr 139/2014/UE. Ponadto w treści rozporządzenia nr 139/2014/UE w kilku przepadkach Komisja Europejska daje możliwość lub nakazuje dookreślenie pewnych wymagań dotyczących np. procedur certyfikacji, audytów, inspekcji, czy opracowania systemu zgłaszania zdarzeń. Te zadania stanowią materię ustawową albo wymagają uregulowania na poziomie rozporządzeń. Jak wspomniano wyżej, przepisy UE są uzupełnione przez AMC, CS i GM, które stanowią tzw. „soft law” i są integralną częścią wymagań dla lotnisk. Należy podkreślić, że wymagania w nich zawarte zostały transponowane z Załącznika 14 ICAO. Do tej pory wymagania te były wprowadzone w rozporządzeniach krajowych. Obecnie zmienia się ich status i zasady stosowania, np. CS muszą być określone w podstawie certyfikacji zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu.

Mając świadomość, że nowe przepisy UE wprowadzają generalną zmianę w podejściu do certyfikacji i stosowania wymagań dla lotnisk, Urząd Lotnictwa Cywilnego opracował materiał informacyjny zawierający odpowiednie założenia merytoryczne, a w marcu 2014 r. przeprowadził konsultacje ze środowiskiem lotniczym, których przedmiotem był sposób wdrożenia w Polsce rozporządzenia nr 139/2014/UE oraz CS, AMC i GM. Uwagi i propozycje rozwiązań nadesłane przez zarządzających lotniskami zostały przeanalizowane i wykorzystane zarówno przy opracowaniu koncepcji wdrożenia i stosowania przepisów unijnych, jak i zmian do niniejszej ustawy. Należy podkreślić, że opinie odnoszące się do materiału konsultacyjnego przekazane przez zainteresowane podmioty w wielu kwestiach były rozbieżne.

Poszczególne zmiany ustawy związane z wdrożeniem przepisów UE dla lotnisk przedstawiają się następująco.

W art. 1 ust. 4 ustawy - Prawo lotnicze usunięto odniesienie do art. 82 pkt 7 ustawy, gdyż przepis jest uchylany. Dodano natomiast odniesienie do art. 92 ust. 1, w związku z dodaniem w tym artykule ust. 2.

Z kolei zmiana wprowadzona w art. 21 ust. 2 pkt 28 zostaje wprowadzona celem uporządkowania. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdy na danym terenie nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania wówczas gmina ma obowiązek wydać inwestorowi warunki zabudowy. W poprzednim zapisie pominięte zostały gminy znajdujące się w otoczeniu lotniska wyznaczonego powierzchniami ograniczającymi wysokość zabudowy. Zasadnym jest zatem przyznanie Prezesowi Urzędu kompetencji do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego także dla tych terenów gmin, które znajdują się w otoczeniu lotniska. Zapewni to możliwość sprawowania przez Prezesa Urzędu kontroli nad wysokością planowanej przez gminę zabudowy na terenach znajdujących się w powierzchniach ograniczających przeszkody, określonych dla danego lotniska. Propozycja tej zmiany jest niezbędna ze względu na realizację zadań nałożonych na władzę lotniczą w drodze rozporządzenia nr 139/2014/UE zawartych w art. 8 – Zabezpieczenie otoczenia lotniska, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają przeprowadzenie konsultacji w sprawie wpływu na bezpieczeństwo budowli, które mają zostać wzniesione w granicach powierzchni ograniczających przeszkody i powierzchni zabezpieczenia przeszkodowego oraz innych powierzchni powiązanych z lotniskiem. Jednocześnie, stosownie do ww. przepisu prawa, państwa członkowskie mają zapewnić przeprowadzenie konsultacji w sprawie wpływu na bezpieczeństwo budowli, które mają zostać wzniesione poza granicami powierzchni ograniczających przeszkody i powierzchni zabezpieczenia przeszkodowego oraz innych powierzchni powiązanych z lotniskiem i wykraczających poza wysokość względną określoną przez państwa członkowskie.

Zmiana wprowadzona w art. 54 ust. 2a wynika ze zmiany numeracji w art. 59a ust. 1, zaś zmiana w art. 55 ust. 12 pkt 2 wynika ze zmiany numeracji i brzmienia art. 87 poprzez doprecyzowanie kompetencji Prezesa Urzędu w zakresie współuczestniczenia w kształtowaniu polityki przestrzennej oraz wydania opinii dot. dopuszczalnych wysokości zabudowy.

W art. 59a ust. 1 dodano przepis wskazujący wymagania, które powinno spełnić lotnisko ubiegające się o wydanie certyfikatu zgodnie z wymaganiami UE. Mając na uwadze fakt, że do końca 2017 roku istnieje możliwość zarówno przedłużania certyfikatów lotniska wydanych na podstawie przepisów krajowych, jak i wydania nowego certyfikatu na podstawie przepisów UE, koniecznym było uzupełnienie art. 59a ust. 1 o wskazanie wymagań dla lotnisk certyfikowanych zgodnie z wymaganiami UE. Po wejściu w życie rozporządzenia nr 139/2014/UE, zgodnie z art. 6 „Certyfikaty wydane przez właściwy organ przed dniem 31 grudnia 2014 r. na podstawie prawodawstwa krajowego pozostają ważne do momentu wydania ich zgodnie z niniejszym artykułem lub – jeżeli nie zostaną one wydane w taki sposób do dnia 31 grudnia 2017 r.”. W obecnym stanie prawnym dla lotnisk, o których mowa w art. 4 ust. 3a rozporządzenia nr 216/2008/WE, certyfikaty wydawać się będzie po spełnieniu wymagań tego rozporządzenia (art. 8a, załącznik Vb) oraz jego przepisów wykonawczych określonych w rozporządzeniu nr 139/2014/UE, a nie po spełnieniu wymagań krajowych wydanych przez ministra właściwego do spraw transportu. W związku z tym, przepisy art. 59a ust.1 powinny zostać odpowiednio zmienione tak, aby odzwierciedlać faktyczny stan prawny. W okresie przejściowym, tzn. do dnia 31 grudnia 2017 roku, lotniska posiadające certyfikat będą mogły go posiadać i przedłużać na podstawie przepisów, o których mowa w lit. a. W tym czasie będą musiały przejść proces ponownej certyfikacji potwierdzającej spełnianie wymagań o których mowa w lit. b. W związku z zastosowaniem wyżej opisanego mechanizmu, do dnia 31 grudnia 2017 r. wszystkie lotniska spełniające warunki art. 4 ust. 3a rozporządzenia nr 216/2008/WE będą musiały uzyskać certyfikat zgodnie z rozporządzeniem nr 216/2008/WE oraz rozporządzeniem nr 139/2014/UE. Koniecznym jest więc zapewnienie przepisów umożliwiających certyfikowanie lotnisk podlegającym wymogom przepisów unijnych zarówno zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami krajowymi, jak i europejskimi.

Ponadto, w art. 59a ustawy – Prawo lotnicze dodano ust. 1a, w którym wyszczególnia się te przepisy ustawy, które nie będą miały zastosowania do lotnisk podlegających certyfikacji zgodnie z wymaganiami UE czyli rozporządzania nr 139/2014/UE. Przepis w ust. 1a jest konieczny, aby wskazać te przepisy ustawy, które nie mają już zastosowania do lotnisk podlegających certyfikacji zgodnie z wymaganiami UE, a także w celu wyeliminowania powtarzania się przepisów lub ich sprzeczności. W art. 69 ustawy znajdują się wymagania dotyczące instrukcji operacyjnej lotniska. Obecnie szczegółowe wymagania w tym zakresie określa rozporządzenie nr 139/2014/UE. Wymagania w art. 63 pkt 4 i 5 ustawy, zawarte w ramach delegacji do wydania rozporządzenia, dotyczą zarządzania zmianami na lotnisku i dodatkowych obowiązków dla zarządzającego. Te kwestie także reguluje rozporządzenie nr 139/2014/UE, ponadto w zakresie zgodnym z przepisami UE szczegółowe wymagania określi nowe rozporządzenie z art. 59a ust. 8 ustawy. Przepisy wydane na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy, częściowo powtarzają wymagania UE, dlatego nie będą dotyczyły lotnisk podlegających obowiązkowi certyfikacji.

Dodany w art. 59a ust. 8 ustawy stanowi natomiast upoważnienie do wydania rozporządzenia, które ma na celu realizację części zadań wynikających z rozporządzenia nr 139/2014/UE oraz efektywnej realizacji wymagań UE zarówno przez Urząd Lotnictwa Cywilnego jak i przez zarządzających lotniskami. Wspomniane rozporządzenie umożliwia elastyczne podejście do wdrożenia wymagań dla lotnisk, mając na uwadze uwarunkowania lokalne, odmienne systemy prawne oraz możliwość stosowania własnych, sprawdzonych, często bardziej restrykcyjnych rozwiązań. Przepisy te nakładają na państwa członkowskie i ich władze lotnicze pewne zadania do wykonania we własnym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o zadania dotyczące: zarządzania zagrożeniami związanymi z dziką zwierzyną (art. 10 rozporządzenia nr 139/2014/UE), organizacji systemu zgłaszania, gromadzenia, analizowania i rozpowszechniania informacji o bezpieczeństwie, a także sposobu zgłaszania i zatwierdzania zmian na lotnisku. Zagadnienia te zostaną uregulowane na poziomie rozporządzenia.

 Delegacja ustawowa zawarta w art. 59a ust. 8 ustawy pozwoli również na realizację zadań wynikających z rozporządzenia nr 139/2014/UE określonych w jego w art. 10, w załączniku nr 2 pkt ADR.AR.C.035 lit h i pkt ADR.AR.C.040 i w załączniku nr 3, ADR.OR.C.030 lit. b. Przepisy te są niezbędne do zapewnienia pełnego i skutecznego stosowania wymagań UE zarówno przez Urząd Lotnictwa Cywilnego, jak i przez zarządzających lotniskami.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 59a ust. 8 ustawy pozwoli również na realizację zadań wynikających z rozporządzenia nr 139/2014/UE określonych w jego w art. 10, w załączniku nr 2 pkt. ADR.AR.C.035 lit h i pkt. ADR.AR.C.040 i w załączniku nr 3, ADR.OR.C.030 lit. b. Przepisy te są niezbędne do zapewnienia pełnego i skutecznego stosowania wymagań UE zarówno przez Urząd Lotnictwa Cywilnego, jak i przez zarządzających lotniskami.

W odniesieniu do zmian w art. 59 ust. 2 ustawy należy wskazać, że w przepisie tym usunięto odniesienie do przepisów wydanych na podstawie ustawy – Prawo budowlane. Obecnie zapis ten może budzić wątpliwości w zestawieniu z art. 59 ust. 6 ustawy – Prawo lotnicze. Warunkiem wpisu do rejestru jest spełnienie wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 59a ust. 5, 6 lub 7 tej ustawy w zależności od tego, czy jest to lotnisko certyfikowane, lotnisko o graniczonej certyfikacji czy też lotnisko użytku wyłącznego. Przepis ten koliduje również z rozporządzeniem nr 139/2014/UE, zgodnie z którym wymagania techniczne do projektowania lotnisk określa EASA w wydanych decyzją Dyrektora Wykonawczego Specyfikacjach Certyfikacyjnych (CS). Zaproponowane rozwiązanie jest kompromisowe wobec wyników uzyskanych w ramach przeprowadzonego w marcu 2014 r. procesu konsultacji dotyczącego sposobu wdrożenia wymagań wynikających z ww. rozporządzenia oraz Decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA.

W obowiązującym obecnie art. 59a ust. 5 ustawy uchylono zwrot „oraz przepisy międzynarodowe dotyczące eksploatacji lotnisk”, aby jednoznacznie wskazać, że przepisy te mają być oparte na wymaganiach Załącznika 14 ICAO, a nie innych przepisach międzynarodowych, w tym unijnych. Należy bowiem wskazać, że przepisy unijne dotyczą tylko określonych lotnisk.

W art. 68 ust. 2 ustawy usunięto zwrot „w szczególności”, bowiem obowiązki opisane w tym przepisie prawa powinny zostać ujęte w katalog zamknięty. W tym przepisie uchylono także pkt 5 i 10. Pierwszy z punktów nakładał na zarządzającego lotniskiem obowiązek „zapewnienia udzielania niezbędnej pomocy medycznej na lotnisku”. Przepis ten nie wynika z wymagań międzynarodowych, a w przepisach UE został ograniczony wyłącznie do lotnisk objętych tymi przepisami. W celu zapewnienia spójności z prawem UE, a także minimalizowania obciążeń dla podmiotów gospodarczych, należy zrezygnować z przedmiotowego wymogu. Będzie on – na mocy prawa UE – dotyczył lotnisk tym prawem objętych. Punkt 10 nakłada natomiast na zarządzającego lotniskiem obowiązek „zorganizowania systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska”. System ten jest pojęciem zbyt szerokim, niezgodnym z rzeczywistością i koliduje z przepisami międzynarodowymi, w tym m.in. przepisami rozporządzenia nr 216/2008/WE, które stanowi, że „operator lotniska zapewnia właściwe funkcjonowanie lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych” (Załącznik Va, podczyść B ust. 1 lit. j). W celu zapewnienia spójności z prawem UE, a także minimalizowania obciążeń dla podmiotów gospodarczych, należy zrezygnować z przedmiotowego wymogu. Będzie on – na mocy prawa UE – dotyczył lotnisk tym prawem objętych.

Co więcej, w art. 68 ust. 2 ustawy dodano pkt 14-16 ze względu na konieczność realizacji przez zarządzającego lotniskiem zadań dotyczących monitorowania powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze i otoczenia lotniska oraz podejmowanie działań mających na celu zapobieganie i usuwanie zagrożeń dla statków powietrznych, w tym m.in. prowadzenie konsultacji, o których mowa w art. 8 i 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE oraz załączniku IV – Część – „Wymagania operacyjne – Lotniska” pkt ADR.OPS.B.075. Przepisy te określają ogólne obowiązki, które – mając na uwadze zasadność zapewnienia ochrony gruntów wokół lotnisk zarówno użytku publicznego jak i wyłącznego – powinny dotyczyć wszystkich lotnisk i zarządzających lotniskami. Dodany pkt 16 jest konieczny, ze względu na realizację pkt ADR.OPS.B.020 załącznika nr 4 do rozporządzenia nr 139/2014/UE dotyczącego przeprowadzania przez zarządzających lotniskami procesu oceny zagrożeń ze strony zwierząt dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

W związku z nakładanymi na zarządzającego lotniskiem obowiązkami ochrony powierzchni ograniczających przeszkody, w tym usuwania drzew i krzewów, co może się wiązać z poniesieniem znacznych nakładów finansowych (zarówno na wycinkę drzew jak i odszkodowania z tym związane), konieczna jest przepisu zmiana art. 75 ust. 4 ustawy, która umożliwi gromadzenie przez zarządzającego lotniskiem odpowiednich środków na ww. cele. Stąd też w projekcie wprowadza się nowy ust. 4a w tym artykule mówiący o możliwości ustalenia przez zarządzającego lotniskiem opłaty środowiskowej na ten cel oraz odpowiednio dostosowuje się brzmienie ust. 5. Zapewnienie zgodnie z rozporządzeniem nr 139/2014/UE ochrony powierzchni ograniczających przeszkody w postaci wprowadzenia do prawa krajowego konkretnych obowiązków zarządzającego lotniskiem musi być uzupełnione możliwością sfinansowania tych obowiązków.

W art. 79 wskazano, że Prezes Urzędu wydaje wytyczne bezpieczeństwa w drodze decyzji administracyjnej. Wskazanie procedury w jakiej wydawane są te wytyczne jest konieczne, w celu umożliwienia realizacji obowiązku nałożonego na organy realizujące proces certyfikacji w pkt ADR.AR.A.040 załącznika nr II rozporządzenia nr 139/2014/UE.

W art. 82 ustawy uchylono pkt 7, ze względu na konieczność kompleksowego uregulowania problemu usuwania drzew i krzewów na obszarze powierzchni ograniczających przeszkody, które są przeszkodami lotniczymi i stanowią zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, oraz wdrożenia rozporządzenia nr 139/2014/UE. Dotychczasowe rozwiązanie, nakładające na Prezesa Urzędu obowiązek wydawania decyzji w sprawie usunięcia takiej przeszkody, okazało się nieskuteczne, co zostało potwierdzone w ww. raporcie NIK. Nowe rozwiązanie zostało przyjęte zgodnie z wymaganiami UE i praktyką stosowaną w innych krajach. Szczegółowe uzasadnienie podano przy art. 87. W art. 82 w pkt 8 dokonano także zmiany zakresu przepisu poprzez użycie określenia „obiekty” zamiast „obiekty budowlane”. Ograniczenie funkcjonujące obecnie jedynie do „obiektów budowlanych”, powoduje, że przepis nie obejmuje np. dźwigów, które nie są „obiektami budowlanymi”, a ich ustawienie w pobliżu lotniska może wpłynąć na bezpieczeństwo wykonywania operacji lotniczych.

W art. 84 ustawy uchylono ust. 1, bowiem zgodnie z aktualnym stanem prawnym, w Polsce nie istnieje krajowy system ratownictwa. Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, w Polsce funkcjonuje krajowy system ratowniczo-gaśniczy. Jednostki lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej nie powinny uczestniczyć w tym systemie, gdyż udział w ewentualnych akcjach wiązałoby się z niedopuszczalnym obniżeniem kategorii lotniska w zakresie ratowniczo-gaśniczym. Przepis ten w obecnym brzmieniu może kolidować z określonymi w rozporządzeniu nr 139/2014/UE w załączniku IV Część „Wymagania operacyjne – Lotniska” punktach ADR.OPS.B.001-ADR.OPS.B.010 wymaganiami dla lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych, które wskazują, że służby te zapewniane są przez operatora lotniska pośrednio lub bezpośrednio. Operator posiada i realizuje plan działania w sytuacji zagrożenia dla lotniska, zapewniający koordynacje działań prowadzonych przez odpowiednie organizacje w podpowiedzi na sytuacje awaryjne występujące na lotnisku lub w jego otoczeniu, a służby ratowniczo-gaśnicze spełniają wymagania m.in. w zakresie ich odpowiedniego wyposażenia, zapewnienia odpowiednich obiektów ratowniczych i gaśniczych, wyposażenia w odpowiednie środki gaśnicze, przeszkolenie, prowadzenia rejestrów. Szczegóły dotyczące wymagań określonych w ww. punktach rozporządzenia uszczegółowione zostały w Decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA 2014/012/R – w załączniku IV, podczęść B. Tym samym przepis ten nie powinien stosować się do lotnisk podlegających przepisom unijnym, a tym bardziej – mając na uwadze spójność systemu lotnisk w Polsce – do lotnisk mniejszych, które im nie podlegają.

W znacznym stopniu zmieniono przepisy zawarte w art. 87 ustawy oraz delegację ustawową z art. 92 ustawy. Co do zasady, projektowane przepisy dotyczą ochrony otoczenia lotniska przed zagrożeniami dla statków powietrznych powodowanych przez przeszkody lotnicze.

Rozporządzenie bazowe nr 216/2008/WE w art. 8a ust. 3 nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek zapewnienia przepisów chroniących lotniska przed działaniami i zdarzeniami w ich okolicy, które mogą powodować niedopuszczalne zagrożenia dla statków powietrznych korzystających z lotniska. Podobnie rozporządzenie nr 139/2014/UE w art. 8 i 9 nakłada wymagania dotyczące zabezpieczenia i monitorowania otoczenia lotniska pod względem zagrożeń. Zadania te dotyczą m. in. prowadzenia konsultacji w sprawie wpływu na bezpieczeństwo budowli, które mają zostać wzniesione w granicach powierzchni ograniczających przeszkody i powierzchni zabezpieczenia przeszkodowego oraz poza tymi powierzchniami i innymi strefami powiązanymi z lotniskiem. Każde państwo musi we własnym zakresie zapewnić system konsultacji i monitorowania otoczenia lotniska, w tym nie tylko przeszkód lotniczych, ale także zagospodarowania gruntów i instalowania urządzeń, które mogą być źródłem niewidocznego promieniowania i zakłócać łączność lotniczą, systemy nawigacji i dozorowania lub negatywnie wpływać na ich działanie.

Zgodnie z pkt 7 preambuły do rozporządzenia nr 139/2014/UE „jeśli chodzi o zarządzanie przeszkodami w otoczeniu lotnisk oraz o inną działalność poza granicami lotnisk, każde państwo członkowskie może wyznaczyć różne organy i inne podmioty odpowiedzialne za monitorowanie, ocenę i łagodzenie ryzyka. Celem rozporządzenia nr 139/2014/UE nie jest zmiana aktualnego podziału zadań w ramach państw członkowskich. Jednakże w każdym państwie członkowskim należy zapewnić sprawną organizację kompetencji dotyczących zabezpieczenia otoczenia lotnisk, a także monitorowania i łagodzenia ryzyka powodowanego działalnością człowieka. Należy zatem zapewnić przyznanie organom, którym powierzono obowiązek zabezpieczenia otoczenia lotnisk, odpowiednich kompetencji do wypełniania swoich obowiązków.”

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym w Polsce, odpowiedzialność za ochronę otoczenia lotniska przed zagrożeniami dla statków powietrznych spoczywa na Prezesie Urzędu, który uzgadnia miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy (dotychczasowy art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy), a nawet wydaje decyzje w sprawie usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, a stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania (art. 82 pkt 8 ustawy). Odpowiedzialność taką ponoszą także władze lokalne, do zadań których należy kształtowanie lokalnej polityki przestrzennej. Jednocześnie, aktualny system nadzoru nad przeszkodami lotniczymi nie jest dostatecznie skuteczny, co wykazano w raportach z audytów w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Mając na uwadze wymagania UE, praktykę stosowaną w innych krajach oraz postulaty lotnisk, przepisy zawarte w art. 87 częściowo przekazują zadania dotyczące uzgadniania powierzchni ograniczających przeszkody, wycinki drzew, oznakowania przeszkód lotniczych (w tym m.in. dźwigów), zarządzającym lotniskami i właściwym władzom administracji lokalnej.

Propozycje zmian w zakresie art. 87 ust. 1 i 2 ustawy mają na celu realizację art. 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE, zgodnie z którym należy zapewnić monitorowanie otoczenia lotniska, o nie jest w pełni możliwe w świetle obowiązujących przepisów. W związku z tym zasadne jest uwzględnienie w przepisach wskazujących na możliwe zagrożenia dla ruchu statków powietrznych przez obiekty takie jak: dźwigi budowlane, żurawie wieżowe oraz innych urządzeń wykorzystywanych przy realizacji inwestycji (inne niż obiekty budowlane). Propozycja obecnego przepisu ust. 2 została przeniesiona z rozporządzenia z delegacji ustawowej art. 92 pkt 4.

W odniesieniu do zmiany dotyczącej art. 87 ust. 3 ustawy, należy wskazać, że wynika ona z konieczności uszczegółowienia na poziomie ustawowym znaczenia sformułowania przeszkody lotniczej. Propozycja ta opiera się na zapisach zawartych w rozporządzeniu z obecnej delegacji ustawowej art. 92 pkt 5 ustawy, i jest dostosowana do wymagań unijnych, z uwzględnieniem wszystkich lotnisk i przeszkód znajdujących się poza powierzchniami ograniczającymi (przeszkody trasowe). W celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego proponuje się pozostawienie konieczności oznakowywania i uznawania za przeszkody obiekty o wysokościach od 100 m n.p.t. W przypadku przyjęcia wynikającej z Załącznika 14 ICAO, tom I, pkt. 4.3.2 wysokości granicznej 150 m, dopuszczalna wysokość nieoznakowanych i niezgłoszonych obiektów byłaby równa dopuszczalnej minimalnej wysokości lotów VFR (150 m n. p. t.). Inne kraje (informacje z AIP) kwalifikują obiekty jako przeszkody lotnicze od 100 m.

Zmiana w art. 87 ust. 14 ustawy ma na celu realizację art. 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE, zgodnie z którym należy zapewnić monitorowanie otoczenia lotniska, co nie jest w pełni możliwe w świetle obowiązujących przepisów. Obecnie w ustawie – Prawo lotnicze pominięte zostały w tym zakresie gminy znajdujące się w otoczeniu lotniska wyznaczonego powierzchniami ograniczającymi przeszkody bądź w powierzchniach ograniczających zabudowę. Zasadnym jest zatem przyznanie Prezesowi Urzędu kompetencji do uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego także dla tych terenów gmin, które znajdują się w otoczeniu lotniska i lotniczego urządzenia naziemnego. Zapewni to kontrolę Prezesa Urzędu nad wysokością planowanej przez gminę zabudowy na terenach, nad którymi znajdują się powierzchnie ograniczające wysokość zabudowy ustalone dla danego lotniska, jak również ograniczy możliwość zakłócania pracy lotniczych urządzeń naziemnych. Ponadto, zmiana zaproponowana w art. 87 ust. 14 pkt 2 ustawy wynika z faktu, że w zadaniach i kompetencjach Prezesa Urzędu określonych w ustawie Prawo lotnicze nie jest uwzględnione opiniowanie obiektów ze względu na wysokość zabudowy, reguluje to tylko załącznik nr 6 do ustawy, w części III, podczęść 3.13, pkt 32, poprzez określenie wysokości opłaty za powyższą czynność.

Zmiany określone w art. 87 ust. 15 ustawy mają również na celu realizację art. 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE. Przepis ten jest potrzebny, aby odpowiedzialność za ochronę powierzchni ograniczających przeszkody przenieść częściowo na zarządzającego lotniskiem i władze lokalne odpowiedzialne za planowanie zagospodarowania przestrzennego. Prezes Urzędu nie jest w stanie chronić powierzchni ograniczających przeszkody wszystkich lotnisk w Polsce. Przepis umożliwi natomiast uruchomienie konsultacji, o których mowa w art. 8 rozporządzenia nr 139/2014/UE, a jednocześnie zapewni władzom lokalnym pełną wiedzę o sytuacji obszarów, które należą do ich kompetencji.

Podobnie w przypadku art. 87 ust. 17 ustawy. Przepis ten w proponowanym brzmieniu stwarza możliwość dla Prezesa Urzędu do przyznawania odstępstw od wymogów dotyczących powierzchni ograniczających przeszkody. Zasady przyznawania tych odstępstw będą określone w przepisach wydanych na podstawie art. 92 ust. 2 ustawy.

Zmiany mające na celu realizację art. 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE znajdują się także w art. 87 ust. 18 ustawy, zgodnie z którym należy zapewnić monitorowanie otoczenia lotniska, co nie jest w pełni możliwe w świetle obowiązujących przepisów. Przepis w ust. 18 daje zarządzającemu lotniskiem możliwość przyznawania odstępstw od wymogów dotyczących powierzchni ograniczających przeszkody, ale tylko co do takich obiektów takich jak dźwigi, żurawie budowlane, itp. Zarządzający lotniskiem, wraz ze służbą ruchu lotniczego zapewnianą na lotnisku, stanowi najbardziej kompetentny podmiot do wyrażania zgody na tego typu działania, a ponadto – zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 139/2014/UE (pkt. ADR.OPS.B.075 załącznika IV, Wymagania operacyjne – Lotniska) – jest obowiązany do monitorowania otoczenia lotniska. Powyższe jest zgodne z wymaganiami UE i ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa operacji lotniczych. Zasady przyznawania tych odstępstw będą określone w przepisach wydanych na podstawie art. 92 ust. 2 ustawy. Prezes Urzędu będzie pełnił rolę organu odwoławczego w przypadku wystąpienia kwestii spornych.

Przepisy określone w art. 87 ust. 5–12 ustawy dotyczą usuwania przeszkód lotniczych jakimi są drzewa i krzewy. Zmiany mają na celu realizację art. 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE, zgodnie z którym należy zapewnić monitorowanie otoczenia lotniska, co nie jest w pełni możliwe w świetle obowiązujących przepisów. Zmiany zostały określone ze względu na konieczność rozwiązania problemu z usuwaniem drzew i krzewów na obszarze powierzchni ograniczających przeszkody, które są przeszkodami lotniczymi i stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Dotychczasowe rozwiązanie, nakładające na Prezesa Urzędu obowiązek wydawania decyzji w sprawie usunięcia drzew okazał się nieskuteczny, co zostało potwierdzone w ww. raporcie NIK. Ustawa – Prawo lotnicze z 1962 roku nie przewidywała wydawania decyzji w sprawie usuwania przeszkód lotniczych takich jak drzewa, krzewy, przez nadzór lotniczy. Dopiero ustawa z 2002 roku, wprowadziła ten obowiązek, który dotychczas spoczywał na jednostkach samorządu terytorialnego (zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów). Wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy została zmieniona także ustawa o ochronie przyrody z 1991 r.

Nowe rozwiązanie zostało przyjęte zgodnie z wymaganiami UE i praktyką stosowaną w innych krajach. W ramach nowych przepisów, zarządzający lotniskiem – zobligowany do monitorowania terenu lotniska – będzie występował do właściwego starosty (a nie jak dotychczas – do Prezesa Urzędu) o wydanie decyzji nakazującej usunięcie lub przycięcie drzew. Obowiązek i koszt usunięcia tych drzew lub krzewów obciąży właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości albo w przypadku ich braku – posiadacza nieruchomości. Jeżeli natomiast w wyniku budowy, rozbudowy lub zmiany cech lotniska obiekt stał się przeszkodą lotniczą, jego oznakowanie, a w przypadku drzew lub krzewów ich usunięcie lub odpowiednie przycięcie, wykonuje na własny koszt zarządzający lotniskiem, który także zostanie zobowiązany do wypłaty odszkodowania, ustalane co do zasady w drodze porozumienia stron. Jeśli w terminie 3 miesięcy od usunięcia drzew lub krzewów porozumienie nie zostanie zawarte, odszkodowanie od zarządzającego lotniskiem na rzecz właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości albo w przypadku ich braku – posiadacza nieruchomości ustala właściwy starosta – podobne rozwiązanie jest określone w art. 56 ustawy o transporcie kolejowym.

Przewidziano także sytuacje, kiedy drzewa i krzewy mogą w przyszłości stać się przeszkodą lotniczą. Jeśli zarządzający lotniskiem uważałby, że usunięcie takich drzew i krzewów jest wskazane zanim staną się przeszkodami, to nastąpić mogłoby to za odszkodowaniem zarządzającego lotniskiem na rzecz właściciela nieruchomości, a w przypadku gdy nieruchomość pozostaje w posiadaniu innego podmiotu – na rzecz tego podmiotu. Wysokość odszkodowania ustalona zostałaby w drodze umowy stron.

Mając na uwadze przepisy szczególne dotyczące lasów, przewidziano także odrębne rozwiązanie dotyczące Lasów Państwowych. Rozwiązanie w ust. 11-12 zostało zaczerpnięte z innych ustaw, w tym ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego. W świetle tego, że ochrona powierzchni ograniczających przeszkody przed drzewami i krzewami ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa transportu publicznego, jakim jest transport lotniczy, a także mając na względzie fakt, że Lasy Państwowe są przedsiębiorstwem państwowym, rozwiązanie to nie przewiduje odszkodowania od zarządzającego lotniskiem, a wycinka lub przycięcie drzew i krzewów wykonywane jest nieodpłatnie. Nie przewiduje się także ingerencji starosty w to postępowanie. Takie rozwiązanie ma na celu minimalizację wydatkowania środków publicznych na zbędne działania organów publicznych.

Odnosząc się do zaproponowanego art. 87 ust. 13 ustawy należy wskazać, że w art. 10 rozporządzenia nr 139/2014/UE zawarto delegację do określenia przez państwa członkowskie sposobów zarządzania zagrożeniami powodowanymi przez zwierzęta. Zapisy ust. 13 odnoszą się częściowo do tego zagadnienia. Proponowana w tym przepisie jest zmianą techniczną, mającą na celu usunięcie mylnej definicji otoczenia lotniska, w związku z czym zaproponowano doprecyzowanie zapisu. Szczegóły dotyczące sposobu realizacji wymagań określonych w art. 10 ww. rozporządzenia, sposobu realizacji wspomnianego wymagania, oraz wymagań określonych w Decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA 2014/012/R zostaną określone w rozporządzeniu z delegacji 59a ust. 8 ustawy.

W odniesieniu do uchylenia pkt 4 w art. 88 ust. 3 ustawy należy wyjaśnić,
że określenie „wzrokowe pomoce nawigacyjne” jest niezgodne z definicją podaną w rozporządzeniu nr 139/2014/UE (Załącznik 1, pkt 48). Pomoce wzrokowe oznaczają wskaźniki i urządzenia sygnalizacyjne, oznakowanie poziome, światła, znaki pionowe i oznaczniki lub ich połączenie. Są to elementy stanowiące integralną część infrastruktury lotniska i nie powinny być umieszczane w osobnych rejestrach. Szczegółowy wykaz i dane techniczne tych urządzeń powinny być wyszczególnione w podstawie certyfikacji i zamieszczone w Instrukcji operacyjnej lotniska. Ponadto należy pamiętać, że wszystkie lotniska w Polsce muszą być wpisane do rejestru lotnisk cywilnych, który prowadzi Prezes Urzędu. Mnożenie kolejnych rejestrów jest niezgodne z wymaganiami UE, stanowi niepotrzebne bariery administracyjne i naraża na koszty zarządzających lotniskami oraz państwo polskie (generując zbędne zadania dla pracowników administracji).

W art. 92 ustawy przepisy dotyczące lotniczych urządzeń naziemnych zostały zamieszczone w ust. 1, a przepisy dotyczące przeszkód lotniczych zamieszczono w ust. 2. Rozdzielenie tych przepisów jest konieczne, ponieważ różnią się znacznie pod względem merytorycznym i podlegają innym przepisom międzynarodowym. W dodanym ust. 2 zamieszczono nową delegację ustawową obejmującą wymagania dotyczące obiektów budowlanych oraz zgłaszania i oznakowania przeszkód lotniczych, które do tej pory znajdowały się przepisach z pkt 4 i 5. Przepisy te znajdą się teraz w jednym rozporządzeniu i zostaną uzupełnione o przepisy dotyczące wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody oraz sposób i tryb przeprowadzania konsultacji, o których mowa w art. 8 i 9 rozporządzenia nr 139/2014/UE. W ten sposób wymagania dotyczące przeszkód lotniczych zostaną uregulowane kompleksowo i będą dotyczyć zarówno lotnisk certyfikowanych zgodnie z wymogami UE, jak i pozostałych lotnisk, oraz przeszkód trasowych znajdujących się poza powierzchniami ograniczającymi.

Dodane w art. 161 ustawy przepisy ust. 1a–c są konieczne, aby jednoznacznie określić upoważnienie Prezesa Urzędu do określania bazy certyfikacyjnej na podstawie specyfikacji certyfikacyjnych (CS) wydawanych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).Skuteczne egzekwowanie wymagań rozporządzenia nr 139/2014/UE jest możliwe jedynie poprzez udzielenie, na poziomie ustawy, kompetencji organowi właściwemu w zakresie certyfikacji lotnisk do określania podstawy tej certyfikacji, zgodnie z art. 6 ust. 2 lit a, jak i udzielania odstępstwa, o którym mowa w art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia. Określanie przez organ podstawy certyfikacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie mogłoby spowodować zarzut działania organu poza prawem i w związku z tym kwestionowania wymagań, jakie zarządzający lotniskami muszą spełnić aby uzyskać certyfikat (określanie podstawy certyfikacji lotnisk wymaga – jak się zakłada – wydania decyzji w stosunku do konkretnego podmiotu, co nie wydaje się możliwe wyłącznie na gruncie prawa UE). Zastosowanie wyżej przestawionego mechanizmu zostało opracowane na podstawie uwag zgłoszonych podczas konsultacji dotyczących sposobu wdrożenie wymagań określonych w rozporządzeniu nr 139/2014/UE, przeprowadzonych w marcu 2014 r. Zaproponowane rozwiązanie jest kompromisowe wobec uzyskanych wyników (brak było jednoznacznej opinii wśród interesariuszy w zakresie sposobu ustanowienia podstawy certyfikacji), a jednocześnie możliwe do zastosowania w polskim systemie prawnym.

Zmiany porządkowe wprowadzone w art. 210 w ust. 1 pkt 8 oraz w art. 211 ust. 1 pkt 4 ustawy związane są ze zmianą numeracji i przepisów art. 87 ustawy.

Niezależnie od powyższego, zmiany w załączniku 6 w „Objaśnieniach terminów użytych w załączniku” polegają na uchyleniu pkt 34–39, które zawierają objaśnienia skrótów i terminów dotyczących procedur operacji w warunkach ograniczonej widzialności (LVP). Zostają uchylone, gdyż są nieaktualne. Nie ma potrzeby ich zamieszczać w ustawie, gdyż są one określone w wielu przepisach międzynarodowych, w tym m.in. w rozporządzeniu nr 139/2014/UE.

Zmiany w części III podczęść 3.8 pkt 17 i podczęść 3.13 pkt 32 są zmianami porządkowymi, związanymi ze zmianą przepisów art. 87 ustawy.

**Ochrona lotnictwa cywilnego:**

Art. 186b ustawy reguluje kwestie odpowiedzialności za realizację zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa. W nowym brzmieniu przepisu usunięto zapisy, zgodnie z którymi kontrola bezpieczeństwa jest wykonywana przez zarządzających lotniskiem w związku z przewozem lotniczym i w obszarze przejść ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej. Powyższe warunki nie znajdowały uzasadnienia ani w prawodawstwie unijnym, ani w praktycznych wymogach ochrony lotnictwa. Proponowane brzmienie uwzględnia również możliwość wykonywania w określonym zakresie kontroli bezpieczeństwa przez przewoźników lotniczych. Po nowelizacji przepis będzie precyzyjnie określał zakres odpowiedzialności zrządzającego lotniskiem, zarejestrowanego agenta, zarejestrowanego dostawcy zaopatrzenia pokładowego i przewoźnika lotniczego.

W art. 186d ust. 1 zmienione zostało odniesienie do art. 186b, które po nowelizacji uwzględniać będzie nową konstrukcję przepisu.

W części dotyczącej ochrony lotnictwa cywilnego dodano art. 189a jako przepis szczególny w stosunku do założeń do ustawy – Prawo działalności gospodarczej dotyczący wyłączenia „milczącej zgody” i obowiązku potwierdzania składania wniosku. Szerzej ta kwestia została wyjaśniona w części uzasadnienia dotyczącej transportu lotniczego (wyjaśnienia zakresie art. 185a nowelizacji). Powyższa kwestia ma zastosowanie również w sprawach z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, o których mowa w dziale IX ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

Zasadnym jest przeniesienie trybu postępowania w zakresie kontroli zgodności w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego na poziom ustawowy. Obecnie materia ta znajduje się w Krajowym Programie Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Derogacja przepisu uprawniającego do wydawania decyzji administracyjnej dotyczącej zatwierdzania protokołu z przeprowadzonej kontroli implikuje potrzebę uregulowania tej materii w zaproponowanym nowym art. 29b ustawy.

Odnosząc się z kolei do kwestii dodania art. 186h do ustawy należy wyjaśnić, że zgodnie z pkt 11.6.3.1 załącznika do rozporządzenia nr 185/2010/UE, państwa członkowskie są zobligowane do wyznaczania podmiotów zatwierdzających do spraw ochrony lotnictwa (UPZ). Natomiast na mocy pkt 11.6.3.5 lit. a załącznika do ww. rozporządzenia, UPZ musi zostać poddany sprawdzeniu przeszłości. Materia ta nie została dotychczas uregulowana w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r.– Prawo lotnicze i z tego powodu należy wprowadzić przepisy dotyczące powyższego sprawdzenia. Artykuł 186h będzie stosowany przede w oparciu o współpracę Prezesa Urzędu z Komendantem Głównym Straży Granicznej poprzez każdorazowe zwracanie się z oficjalnym wnioskiem o udzielenie informacji o braku negatywnych przesłanek. Jednocześnie zmiana polegająca na ustaleniu okresu objętego kontrolą zatrudnienia i kształcenia, w ramach sprawdzenie przeszłości unijnych podmiotów zatwierdzających do spraw ochrony lotnictwa, stoi w zgodzie z wymogiem prawa europejskiego. Przepisy europejskie wskazują, iż kontrola zatrudnienia i kształcenia powinna obejmować co najmniej pięcioletni okres czasu. Wobec tego, proponowana zmiana spełnia standard wskazany w przepisach unijnych. Ponadto w związku z wprowadzeniem do krajowego porządku prawnego UPZ, zaistniała konieczność uzupełnienia delegacji do wydania Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (art. 187) o wymogi dotyczące wyznaczania UPZ do spraw ochrony lotnictwa cywilnego.

W związku z ograniczeniem upoważnienia do wydania aktu wykonawczego zawartego w art. 59a ust. 5 ustawy – Prawo lotnicze, skutkującym eliminacją upoważnienia do określenia wymagań eksploatacyjnych dla lotnisk certyfikowanych ściśle związanych z ochroną lotnictwa cywilnego oraz w celu uniknięcia luki prawnej w sferze wymogów dotyczących ogrodzeń ww. lotnisk, pożądanym jest przeniesienie tej materii do Działu IX ustawy – Prawo lotnicze (Ochrona lotnictwa cywilnego) w postaci odrębnego upoważnienia dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia wymagań, jakim powinno odpowiadać ogrodzenie dla lotniska, o którym mowa w art. 59a ust. 1 i 2 ustawy, mając na uwadze ochronę lotnictwa cywilnego i ograniczenie możliwości  dostępu zwierząt na teren lotniska. Powyższa kwestia dotyczy ochrony lotnictwa cywilnego, stąd zasadnym jest przeniesienie tej materii do wspomnianego wyżej działu IX ustawy – Prawo lotnicze.

 Zmiana proponowana w art. 188a ma na celu zredukowanie katalogu negatywnych przesłanek uniemożliwiających pozytywne przejście sprawdzenia przeszłości. Zgodnie z art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 300/2008/WE „kontrola przeszłości” oznacza udokumentowane sprawdzenie tożsamości osoby, w tym jakiejkolwiek przeszłości kryminalnej, jako element oceny możliwości dopuszczenia danej osoby bez eskorty do stref zastrzeżonych lotniska. W myśl pkt 1.2.4 załącznika do tego rozporządzenia kontrolę przeszłości muszą pozytywnie przejść wszystkie osoby, w tym członkowie personelu latającego przed wystawieniem im karty identyfikacyjnej personelu latającego albo karty identyfikacyjnej portu lotniczego, które upoważniają do dostępu bez eskorty do stref zastrzeżonych lotniska. W kontekście aktualnie obowiązującego w ustawie katalogu negatywnych przesłanek wyraźnie widać, iż zasięg zdarzeń, jakie nie pozwalają pozytywnie przejść kontroli przeszłości jest bardzo rozległy. Dodatkowo, katalog ten jest jedynie przykładowy, co pozwala na szeroką interpretację przepisu. Co więcej, nawet samo powzięcie informacji o wszczęciu postępowania karnego wyklucza pozytywny wynik takiego sprawdzenia. Z punktu widzenia ochrony lotnictwa cywilnego nie jest konieczne utrzymanie tak szerokiego katalogu negatywnych przesłanek. Po przeanalizowaniu rodzajów zdarzeń uniemożliwiających pozytywne przejście sprawdzenia przeszłości w celu wiążących się z nimi zagrożeń postanowiono zawęzić listę negatywnych przesłanek do przypadków mających bezpośredni związek z ochroną lotnictwa cywilnego. Dodatkowo do ustawy wprowadzono postanowienie, zgodnie z którym informacja, o której mowa w art. 188a ust. 4 ustawy, ma być udzielana w drodze zaświadczenia. Do udzielenia ww. informacji, zastosowanie znajdą więc przepisy działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem art. 188a ust. 6 ustawy – Prawo lotnicze, wskazującego na odmienny od kodeksowego termin załatwienia sprawy. Rozwiązanie ma na celu precyzyjniejsze uregulowanie zagadnienia i wyjaśnienie wątpliwości co do możliwości stosowania środków odwoławczych w stosunku do otrzymanej informacji.

Modyfikacja delegacji ustawowej w art. 189 ust. 2 dla Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego dostosowana została do przepisu pkt. 3.2. załącznika II do rozporządzenia nr 300/2008/WE. Z powyższego punktu, wprowadzającego wymogi dla Krajowego Programu Kontroli Jakości zostały wpisane do nowego brzmienia delegacji elementy, które zgodnie z zasadami prawa mogą zostać uregulowane na poziomie podustawowym.

Zaproponowano rozszerzenie katalogu administracyjnych kar pieniężnych, przy jednoczesnym podniesieniu wysokości tych kar – co zapewni możliwość skutecznego nakładania kar, a przez to zrealizuje także funkcję odstraszającą, o której mowa w art. 21 rozporządzenia nr 300/2008/WE.

W odniesieniu do zmiany w art. 209a ust. 1 ustawy należy wskazać, że katalog kar w obecnym kształcie jest niepełny. Sankcje nie zapewniają w pełni prawidłowego wykonania art. 21 rozporządzenia nr 300/2008/WE, gdyż katalog kar jest zbyt wąski, a ich stosunkowo niewysoki wymiar nie spełnia wymogu „odstraszania”, skuteczności i adekwatności, o którym mowa w ww. rozporządzeniu. Obowiązujący „taryfikator” kar nie obejmuje ponadto sankcji karnej za szereg naruszeń istotnych z punktu widzenia zapewnienia ochrony w lotnictwie cywilnym. Dodatkowo, z art. 209a ust. 1 ustawy należy usunąć zwrot „uporczywie uchyla się”, gdyż stoi to w sprzeczności z dalszym brzmieniem przepisu, odnoszącego się do niespełniania wymagań z rozporządzenia nr 185/2010/UE. Nowelizacja pozwoli dostosować ustawę do wymogów europejskich, gdyż zapewni możliwość ich skutecznego nakładania, a przez to zrealizuje także funkcję odstraszającą.

 Odnosząc się z kolei do zmian w załączniku nr 6 ustawy, wymaga podkreślenia, że przepis pkt 11.6.3.1 załącznika do rozporządzenia nr 185/2010/UE nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek wyznaczania unijnych podmiotów zatwierdzających do spraw ochrony lotnictwa cywilnego. Natomiast pkt 6.8.1.1 załącznika do ww. aktu prawnego nakłada obowiązek walidacji lokalizacji dla przewoźnika lotniczego przewożącego ładunki i pocztę z krajów trzecich (ACC3) oraz zarejestrowanych agentów z krajów trzecich (RA3). Obydwa procesy wynikają z niedawnych zmian przepisów załącznika do rozporządzenia Komisji nr 185/2010/UE. Obecnie brak jest w krajowym prawie lotniczym określenia opłat lotniczych związanych z postępowaniem w powyższych sprawach. Wprowadzenie do tabeli opłat lotniczych nowych rodzajów czynności urzędowych (wyznaczenie UPZ, przeprowadzenie przez Prezesa Urzędu wizji lokalnej) oraz stawek opłat lotniczych pozwoli zrekompensować koszty postępowań, zwłaszcza w zakresie przeprowadzania wizji lokalnych w państwach trzecich leżących w odległych rejonach świata. Planowane zmiany w zakresie opłat lotniczych nie spowodują nadmiernych obciążeń finansowych dla podmiotów, ponieważ w wypadku, gdy będą one zainteresowane wyznaczeniem jako ACC3 lub RA3, do ich własnej decyzji należeć będzie, do jakiego podmiotu zwrócą się o przeprowadzenie walidacji (władza lotnicza lub UPZ), a co za tym idzie, również sposobu walidacji bardziej korzystnego dla nich z ekonomicznego punktu widzenia

**Operacje lotnicze:**

Dnia 25 października 2012 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej rozporządzenie nr 965/2012/UE, którego obowiązywanie w polskim porządku prawnym zostało przesunięte w czasie na podstawie zgłoszonej do Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) notyfikacji ogłoszonej komunikatem Nr 30 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie dokonania notyfikacji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zastosowania odroczeń wynikających z rozporządzenia nr 965/2012/UE. Na skutek zgłoszenia przez Rzeczpospolitą Polską odstępstwa od stosowania załączników do rozporządzenia nr 965/2012/UE, do dnia 28 października 2014 r. w sprawach objętych cytowanym komunikatem były stosowane przepisy załącznika III do rozporządzenia Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Mając na uwadze powyższe celem dostosowania przepisów prawa krajowego do rozporządzenia nr 216/2008 oraz stosowanych od dnia 28 października 2014 r. przepisów rozporządzenia nr 965/2012/UE należy wprowadzić odpowiednie zmiany w ustawie – Prawo lotnicze.

Dostosowując prawo krajowe do przepisów UE należy mieć na uwadze uchylenie w art. 1 ust. 8, odsyłającego do stosowania przepisów z zakresu przewozów lotniczych odpowiednio do nieodpłatnych przewozów dokonywanych przez przewoźnika lotniczego. Nadmienić należy, że stosowanie tych przepisów wynika jednocześnie z Konwencji o ujednoliceniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzonej w Montrealu dnia 28 maja 1999 r. Proponuje się zatem usunięcie zbędnego powtórzenia.

Zaproponowana zmiana w art. 21 ust. 2c polega natomiast na uregulowaniu kwestii informowania o czynnościach podejmowanych przez Prezesa Urzędu przy rozstrzyganiu o odstępstwach od istotnych wymagań ustanowionych rozporządzeniem nr 216/2008/WE oraz rozporządzeniach wykonawczych do niego. Obecne brzmienie przepisu zobowiązuje Prezesa Urzędu do publikacji decyzji administracyjnych, co jest niezgodne z pierwotną intencją projektodawcy noweli z roku 2011, która wprowadziła ten przepis do ustawy – Prawo lotnicze. Obecnie zaproponowane brzmienie jest doprecyzowaniem zgodnym z pierwotnym ratio legis dla tego przepisu. Intencją jest, by Prezes Urzędu mógł zastosować art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, tzn. aby skutek doręczenia decyzji administracyjnych, postanowień i innych pism w toku postępowania administracyjnego w sprawie odstępstwa mógł się także dokonać poprzez obwieszczenie w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Regulacja ta dotyczyć ma sytuacji, kiedy w postępowaniu jest wiele stron.

W czasie obowiązywania rozporządzenia nr 965/2012/UE, Unia Europejska ogłosiła zmiany do tego rozporządzenia. Najobszerniejsza z nich została wprowadzona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 800/2013 z dnia 14 sierpnia 2013 r. (Dz. Urz. UE L 227 z 24.8.2013 r., str. 1). Niniejszą zmianą dodano do rozporządzenia 965/2012 przepisy dotyczące operacji niezarobkowych przy użyciu samolotów, śmigłowców, balonów i szybowców. W rozporządzeniu nr 965/2012/UE zmienionym rozporządzeniem nr 800/2013/UE w art. 10 przewidziano możliwość odstępstw od stosowania niektórych przepisów rozporządzenia, określając maksymalne daty, do których z odstępstwa można skorzystać. Polska zdecydowała dotychczas o następujących okresach przejściowych:

Operacje niezarobkowe z wykorzystaniem skomplikowanych statków powietrznych (wymaganie dla organizacji Part-ORO) – zgodnie z zapisami w pkt 3a – do dnia 25 sierpnia 2016 r.

Operacje niezarobkowe z wykorzystaniem skomplikowanych statków powietrznych (wymaganie Part-NCC oraz Part-SPA) – zgodnie z zapisami w pkt 3b do dnia 25 sierpnia 2016 r.

Operacje niezarobkowe, inne niż skomplikowane statki powietrzne (wymaganie Part-NCO oraz Part-SPA) – zgodnie z zapisami w pkt 3b do dnia 28 października 2014 r. z drobnymi wykluczeniami, które zaczną obowiązywać od dnia 25 sierpnia 2016 r.

W kwietniu 2014 r. opublikowane zostało rozporządzenie Komisji (UE) nr 379/2014 z dnia 7 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 965/2012 ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 123 z 24.04.2014, str. 1). Prezes Urzędu po przeprowadzeniu konsultacji ze środowiskiem lotniczym, starając się uwzględnić racje wszystkich zainteresowanych stron i ich interesy, przygotowano notyfikację dla RP w zakresie:

1) nie stosowania przepisów załączników II (Part–ARO) i VII (Part–NCO) do specjalistycznych operacji niezarobkowych wykonywanych przy użyciu innych niż skomplikowane samoloty i śmigłowce oraz przy użyciu balonów i szybowców – do dnia 28 października 2014 r.;

2) nie stosowania przepisów załączników II (Part–ARO), III (Part–ORO) oraz IV (Part–CAT) do operacji zarobkowego transportu lotniczego rozpoczynających się i kończących na tym samym lotnisku/w tym samym miejscu operacji lotniczej, wykonywanych przy użyciu samolotów w klasie osiągów B lub nieskomplikowanych śmigłowców – do dnia 21 kwietnia 2017 r.;

3) nie stosowania załączników II (Part–ARO), III (Part–ORO) oraz IV (Part–CAT) do operacji zarobkowego transportu lotniczego wykonywanych przy użyciu balonów i szybowców – do dnia 31 marca 2015 r., z zastrzeżeniem pkt 4;

4) nie stosowania przepisu ORO.GEN.200 lit. a pkt 3 – System zarządzania bezpieczeństwem (SMS) załącznika III (Part–ORO) do operacji zarobkowego transportu lotniczego wykonywanego przy użyciu balonów i szybowców – do dnia 21 kwietnia 2017 r.;

5) nie stosowania przepisów załączników II (Part–ARO), III (Part–ORO), VIII (Part–SPO) do specjalistycznych operacji niezarobkowych wykonywanych przy użyciu skomplikowanych samolotów i śmigłowców – do dnia 21 kwietnia 2017 r.;

6) nie stosowania przepisów załączników II (Part–ARO), III (Part–ORO) oraz VIII (Part–SPO) do specjalistycznych operacji zarobkowych – do dnia 1 stycznia 2016 r., z zastrzeżeniem pkt 7;

7) nie stosowania przepisu ORO.GEN.200 lit. a pkt 3 – System zarządzania bezpieczeństwem (SMS) załącznika III (Part–ORO) do specjalistycznych operacji zarobkowych – do dnia 21 kwietnia 2017 r.

Opublikowanie rozporządzenia nr 965/2012/UE oraz zastosowanie obu ww. notyfikacji pozwala na wypracowanie nowych rozwiązań i dostosowanie polskiego systemu prawnego do unijnych regulacji. Stąd w obszarze dotyczącym operacji lotniczych proponuje się następujące zmiany w ustawie – Prawo lotnicze.

Doprecyzowanie, że przeprowadzana przez pracowników Urzędu kontrola może mieć charakter zaplanowany oraz niezapowiedziany. Zgodnie z art. 3 ust. 6 rozporządzenia nr 965/2012/UE zadania pracowników kontroli są wykonywanie zgodnie z przepisami prawa państwa członkowskiego UE. Mając więc na uwadze potrzebę przeprowadzania kontroli u podmiotu bez wcześniejszego zawiadomienia, w proponowanej nowelizacji, wprowadzono przepisy szczególne wobec ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.), które dają możliwość jej przeprowadzania bez zapowiedzi. Przyjęto rozwiązania, które stanowią, iż kontrole niezapowiedziane statków powietrznych i członków ich załóg przeprowadza po okazaniu legitymacji służbowej.

W art. 27 ust. 2 nowelizowanej ustawy uzupełniono krąg podmiotów podlegających kontroli Prezesa Urzędu o użytkowników cywilnych statków powietrznych (pkt 1) oraz członków personelu pokładowego (pkt 3). Odpowiednio też zmieniono treść art. 27 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy i dodano pkt 7 i 8, określając tym samym, iż w trakcie wykonywanej kontroli, pracownikom urzędu przysługuje prawo wstępu na pokład statku powietrznego i pozostawania w nim podczas operacji lotniczych (jako miejsca operacji lotniczych) oraz żądania udzielenia ustnych wyjaśnień na miejscu kontroli (zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 965/2012/UE i przepisu ORO.GEN.140 załącznika III tego rozporządzenia).

W art. 27 ust. 3a dodano także pkt 5, zgodnie z którym w trakcie wykonywanej kontroli Prezes Urzędu może w drodze decyzji administracyjnej dokonać wstrzymania lub ograniczenia prowadzonej działalności w ramach certyfikatu przewoźnika lotniczego (AOC), organizacji zgłaszających działalność oraz operacji specjalistycznych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości poziomu 1, o której mowa w ARA.GEN.350 lit. b załącznika II do rozporządzenia nr 965/2012/UE

W projekcie nowelizacji uwzględniono również odmienności co do zakresu protokołu kontroli względem różnych grup podmiotów. Przewidziano trzy grupy kontrolowanych podmiotów (podmioty certyfikowane, podmioty zgłaszające działalność lub posiadające zezwolenia na wykonywanie zarobkowych operacji specjalistycznych wysokiego ryzyka oraz pozostałe podmioty) i wprowadzono przepisy dające możliwość zastosowania przez organ nadzoru odpowiedniej reakcji dla każdej z tych grup w przypadku bezskutecznego upływu terminu do usunięcia stwierdzonych w protokole nieprawidłowości.

Kolejna zmiana w nowelizowanej ustawie dotyczy art. 41. Celem zmiany jest ograniczenie uregulowania tylko do umowy leasingu, jednocześnie tworząc czytelny i przejrzysty przepis zachowujący spójność z wymaganiami rozporządzenia nr 965/2012/UE. Przewidziano, iż w razie gdy przepisy Unii Europejskiej tak stanowią, to umowa leasingu wymaga uprzedniej zgody Prezesa Urzędu. Należy bowiem mieć na uwadze, iż przed oddaniem statku powietrznego w leasing wraz z załogą (operatorowi unijnemu, czy też operatorowi z państwa trzeciego), polski operator obowiązany jest jedynie zawiadomić o tym fakcie Prezesa Urzędu (zgodnie z ORO.AOC.110 f rozporządzenia nr 965/2012/UE), w pozostałych wariantach, o których mówią przepisy rozporządzenia nr 965/2012/UE, wymagana jest uprzednia zgoda Prezesa Urzędu. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, usunięto również przepis stanowiący o ujawnianiu zawartych umów leasingu statku powietrznego w rejestrze cywilnych statków powietrznych prowadzonym przez Prezesa Urzędu.

Zmiana w zakresie art. 93a ust. 1 jest spowodowana obecnym brakiem możliwości prowadzenia szkoleń załóg wykonujących operacje HEMS (udzielenia pomocy medycznej w nagłej potrzebie) obejmujących lądowania w terenie przygodnym. Szkolenie właśnie w tym zakresie jest bardzo istotnym punktem szkolenia załóg lotniczych wykonujących operacje lotnicze w ramach dzielności śmigłowcowej służby ratownictwa medycznego. Specyfika wykonywania tego typu operacji wymaga od załogi szczególnego przeszkolenia. Proponowana zmiana pozwoli na odpowiednie szkolenie tych załóg lotniczych co niewątpliwie będzie miało bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa tych operacji.

Z dniem 18 lutego 2016 r. zastosowanie znajdzie rozporządzenie Komisji (UE) nr 83/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 965/2012 ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz. Urz. UE L 28 z 31.01.2014, str. 17), zwane dalej „rozporządzeniem nr 83/2014/UE”. Zgodnie z artykułem 8 ww. rozporządzenia, operacje CAT prowadzone przy użyciu samolotów będą podlegać przepisom podczęści FTL Załącznika III, natomiast działalność taksówki powietrznej, operacje służb ratownictwa medycznego oraz operacje CAT wykonywane przez jednego pilota, prowadzone przy użyciu samolotów, podlegać będą przepisom art. 8 ust. 4 rozporządzenia (EWG) nr 3922/91 oraz części Q załącznika III do rozporządzenia (EWG) nr 3922/91 i powiązanym zwolnieniom krajowym opracowanym na podstawie ocen ryzyka w zakresie bezpieczeństwa przeprowadzonych przez właściwe organy. Powyższe rozwiązanie unijne wskazuje, na potrzebę osobnego potraktowania kategorii przewozu operacji służb ratownictwa medycznego, operacji CAT wykonywanych przez jednego pilota i taksówki powietrznej, od uregulowań przyjętych dla operacji CAT prowadzonych przy użyciu samolotów. Doniosłość i celowość opracowania przepisów w ww. obszarze jest również silnie sygnalizowana przez samo środowisko przewoźników wykonujących loty taksówką powietrzną. Zwracają oni uwagę, iż specyfika prowadzonej przez nich działalności jest odmienna od przewozu regularnego. Działalność taksówki powietrznej polega na wykonywaniu operacji typu „na żądanie”, gdzie planowanie załóg opiera się na konstrukcji ustalania dyspozycyjności członków załóg statków powietrznych. Przewoźnik lotniczy typu taksówki powietrznej nie stosuje rozkładów lotów. Podjęcie czynności lotniczych następuje na żądanie w ramach pełnionej w danym okresie czasu dyspozycyjności („ad hoc”). Zważywszy na ww. okoliczności, sygnalizowana jest potrzeba zmian w ustawie – Prawo lotnicze w zakresie dodania do art. 103 ustępu zawierającego delegację ustawową dla rozporządzenia wykonawczego odnoszącego się do członków załóg statków powietrznych, o których mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 83/2014/UE. W związku z faktem, iż za niecałe dwa lata będą stosowane nowy przepisy rozporządzenia nr 83/2014/UE ale z wyłączeniem przepisów dotyczących taksówki powietrznej oraz w związku z brakiem w obecnym stanie prawnym przepisów implementujących czas pracy określony w dyrektywie Rady 2000/79/WE z dnia 27 listopada 2000 r. dotyczącej Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (AEA), Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (ECA), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (ERA) i Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (IACA) dla operacji CAT dla samolotów zasadnym wydaje się rozpoczęcie prac nad projektem przepisów dla taksówki powietrznej. Wejście w życie art. 103 nie musi być uzależnione od wejścia w życie przepisów rozporządzenia nr 83/2014/UE, bowiem proponowana regulacja krajowa obejmuje zakres spraw, które nie stoją w sprzeczności i uzupełniają w stosowanym zakresie przepisy tego rozporządzenia w zakresie przewozu operacji służb ratownictwa medycznego, operacji CAT wykonywanych przez jednego pilota i taksówki powietrznej. Proponowane przepisy będą stanowiły podstawę do właściwego i zgodnego z racjonalnym prowadzeniem działalności lotniczej omawianych podmiotów.

Z uwagi na konieczność wdrożenia treści klauzuli 8 ust. 2 dyrektywy 2000/79/WE konieczne jest wprowadzenie w ustawie – Prawo lotnicze ograniczenia, wskazującego limit 1900 godzin czasu pracy członków załóg statków powietrznych w przewozie lotniczym przy użyciu samolotu w ciągu okresu rozliczeniowego wynoszącego rok kalendarzowy. Należy zauważyć, iż w stosunku do członków załóg statków powietrznych w przewozie lotniczym przy użyciu śmigłowca ograniczenie takie zostało zawarte w art. 103a ust. 1 ustawy - Prawo lotnicze. Również z uwagi na potrzebę wdrożenia klauzuli 9 dyrektywy 2000/79/WE na poziomie ustawy należy określić dni wolne przysługujące członkom załóg w przewozie lotniczym przy użyciu samolotów.

Z uwagi na stosowanie przepisów rozporządzenia nr 965/2012/UE w zakresie czasu pracy członków załóg statków powietrznych w przewozie lotniczym przy użyciu samolotów od 18 lutego 2016 r. uchylony zostanie art. 103c ustawy i jednocześnie wejdzie w życie. nowy art. 103ca. Obejmuje on zagadnienia nie uregulowane w przepisach rozporządzenia Unii Europejskiej. Między innymi określono typ grafiku zakłócającego, który mam być stosowany w przewozie lotniczym przy użyciu samolotu. Mając bowiem na uwadze wprowadzone rozporządzeniem nr 83/2014/UE przepisy dotyczące ograniczenia czasu lotu i służby oraz wymagania dotyczące wypoczynku, europejski ustawodawca w ARO.OPS.230 załącznika II ww. rozporządzenia zobowiązał państwa członkowskie UE do określenia, który z dwóch typów grafików zakłócających – typ wczesny czy późny – ma mieć zastosowanie do wszystkich znajdujących się pod nadzorem danego państwa przewoźników lotniczych. Zawiera również delegację do wydania rozporządzenia w odniesieniu do członków załóg statków powietrznych w przewozie lotniczym wykonywanych taksówką powietrzną, w lotach w załodze jednoosobowej oraz w lotniczym przewozie medycznym w nagłych wypadkach

W art. 155a oraz art. 155b wprowadzono odpowiednie zmiany dostosowujące przepisy do wymagań rozporządzenia nr 965/2012/UE, w tym m.in. do ARO.RAMP.140 i ARO.RAMP 145, określających zasady zatrzymywania statku powietrznego oraz sprawozdawczości, tj. prowadzenia centralnej bazy danych celem gromadzenia informacji przydatnych w stosowaniu rozporządzenia nr 216/2008/WE i jego przepisów wykonawczych.

Zmiana treści art. 157 ust. 1 ma celu doprecyzowanie, że nadzór sprawowany przez Prezesa Urzędu nad eksploatacją statków powietrznych obejmuje również obszar obsługi naziemnej. Uzupełniono także brzmienie art. 158 ust. 2 poprzez wskazanie, że użytkownik statku powietrznego prowadzący działalność podlegającą certyfikacji, obowiązany jest w szczególności wprowadzić w przedsiębiorstwie instrukcje dotyczące obsługi naziemnej. Rozwiązania takie z pewnością sprzyjać będą podniesieniu poziomu bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych.

W celu objęcia nadzorem operacyjnym podmiotów zgłaszających działalność lub posiadających zezwolenia na wykonywanie zarobkowych operacji specjalistycznych wysokiego ryzyka, do czego Prezesa Urzędu zobowiązują przepisy rozporządzenia nr 965/2012/UE – w art. 157 dodano ust. 2a.

Mając na względzie, że przepisy rozporządzenia nr 216/2008/WE oraz rozporządzeń wydanych na jego podstawie w sposób wyczerpujący określają zasady prowadzenia nadzoru przez władzę lotniczą, zasadnym jest uchylenia ust. 2 w art. 159 ustawy – Prawo lotnicze.

W art. 160 wprowadzono niezbędne korekty, dostosowujące przepis do wymagań unijnych, jak również zapewniające funkcjonalność przepisu w obszarze operacji lotniczych. Odpowiednio zmieniono ust. 4 pkt 2 celem umożliwienia sprawdzania przez Prezesa Urzędu w procesie certyfikacji wymogów określonych w rozporządzeniu nr 965/2012/UE, dotyczących zatwierdzeń szczególnych. Dotychczas proces zatwierdzeń szczególnych był wykonywany, jednakże de facto brak było podstawy prawnej w tym obszarze. Dotychczasowy przepis stanowił iż w odniesieniu do przewozu lotniczego w procesie certyfikacji następuje także sprawdzenie zdolności finansowych. Należy jednak mieć na uwadze, że badanie zdolności finansowych jest obowiązkiem nie wynikającym z przepisów bezpieczeństwa lotniczego (np. rozporządzenia nr 965/2012/UE). Aspekty finansowe są weryfikowane bowiem w procesie koncesjonowania (np. rozporządzenie nr 1008/2008/WE).

Nowelizacja zawiera nowy rozdział 3, obejmujący swym zakresem: art. 163b, art. 163d oraz art. 163c. Celem wprowadzenia rozdziału 3, jest umocowanie Prezesa Urzędu do wydawania zatwierdzeń szczególnych, zezwoleń i zgłoszeń wynikających z wymagań rozporządzenia nr 965/2012/UE zmienionego rozporządzeniem nr 379/2014/UE.

Należy zwrócić uwagę, że w propozycji w art. 163d w ust. 1 nałożono na podmiot wykonujący operacje niezarobkowe lub niezarobkowe operacje specjalistyczne skomplikowanym statkiem powietrznym z napędem silnikowym oraz przedsiębiorca wykonujący zarobkowe operacje specjalistyczne składa do Prezesa Urzędu zgłoszenie wraz z dokumentacją, o której mowa w ORO.DEC.100 lit. a i b załącznika III do rozporządzenia nr 965/2014/UE. Pozostałe ustępy tego artykułu dotyczą czynności jakich ma dokonać zarówno wnioskujący – podmiot wykonujący operacje niezarobkowe lub niezarobkowe operacje specjalistyczne skomplikowanym statkiem powietrznym z napędem silnikowym oraz przedsiębiorca wykonujący zarobkowe operacje specjalistyczne, jak i organ administracji – Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Użyte w ust. 6 odesłanie do podmiotu, o którym mowa w ust. 3 należy rozumieć jako odesłanie zarówno do podmiotu wykonującego operacje niezarobkowe lub niezarobkowe operacje specjalistyczne skomplikowanym statkiem powietrznym z napędem silnikowym oraz przedsiębiorcy wykonującego zarobkowe operacje specjalistyczne.

W projekcie nowelizacji zawarto również przepis art. 196c. Przepis ten ma na celu zapewnienie spełniania wymagań rozporządzenia nr 965/2012/UE, dotyczących prowadzenia nadzoru nad umowami o dzieleniu oznaczeń linii, w których jedną ze stron jest przewoźnik z kraju trzeciego (zgodnie z ARO.OPS.105 i ORO.AOC.115).

Przedłożony projekt zawiera nowy załącznik, w którym mając na względzie przepisy UE wskazano rodzaje naruszeń przepisów rozporządzenia nr 965/2012/UE w odniesieniu do procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego wraz z wysokościami kar za poszczególne naruszenia.

Zaproponowano rozszerzenie katalogu administracyjnych kar pieniężnych, przy jednoczesnym podniesieniu wysokości tych kar – co zapewni możliwość skutecznego nakładania kar, a przez to łatwiej będzie wyegzekwować przestrzeganie przez podmioty wymagań rozporządzenia nr 965/2012/UE. Należy mieć na uwadze, że art. 3 ust.3 rozporządzenia nr 965/2012/UE stanowi, iż „Państwa członkowskie dopilnowują, aby właściwe organy dysponowały niezbędnymi środkami, pozwalającymi im zapewnić nadzór nad wszystkimi osobami i organizacjami objętymi ich programem nadzoru, w tym wystarczającymi zasobami, które pozwolą im wypełniać obowiązki nakładane przez niniejsze rozporządzenie. Wśród kar wprowadzono w szczególności wprowadzono karę pieniężną za bezczynność podmiotu w przypadku gdy nie usunął on w wyznaczonym terminie stwierdzonych w protokole kontroli nieprawidłowości, karę na użytkownika statku powietrznego użytkującego bez uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Urzędu w przypadku gdy umowa leasingu wymaga takiej zgody, czy też karę w przypadku bezskutecznego upływu terminu do przywrócenia stanu zgodnego z przepisami prawa przez podmiot posiadający certyfikat albo podmiot, o którym mowa w art. 163c i 163d.

Ze względu na zgłoszone notyfikacje odsunięto w czasie wejście w życie przepisów art. 163c i art. 163d, jak i uchylenia art. 160 ust. 3 pkt 1b – które mają mieć zastosowanie od dnia 1 stycznia 2016 r.

**Personel lotniczy:**

Proponowane zmiany mają na celu dostosowanie ustawy – Prawo lotnicze do prawodawstwa unijnego także w zakresie personelu lotniczego, bowiem w okresie, który upłynął od ostatniej kompleksowej nowelizacji ww. ustawy w 2011 r. przepisy dotyczące personelu lotniczego ewoluowały wskutek opublikowania i wejścia w życie pakietu rozporządzeń wspólnotowych - w tym głównie rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem nr 216/2008/WE oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego oraz wydawania określonych certyfikatów na podstawie rozporządzenia nr 216/2008/WE. W oparciu o zmiany wprowadzone rozporządzeniem nr 1178/2011/UE w niniejszym projekcie przewiduje się nowe brzmienie art. 94 ust. 6 pkt 1 dostosowujące nazewnictwo licencji członków personelu lotniczych do nomenklatury przyjętej w prawie UE. Jednocześnie przewiduje się znowelizowanie m.in. art. 24 ust. 2, art. 99 i art. 100 ust. 1 ustawy. W odniesieniu do dotychczas obowiązujących kategorii personelu lotniczego określonych w art. 94 ust. 6 ustawy – Prawo lotnicze, rozporządzenie nr 1178/2011/UE rozszerza katalog specjalności, dla których wydawane są licencje personelu lotniczego poprzez wprowadzenie nowego rodzaju licencji lotniczych pilota rekreacyjnego LAPL (Light Aircraft Private Licence) dla kategorii samolotów, śmigłowców szybowców oraz balonów – uwzględnia to projektowana zmiana pkt 1 w ust. 6 art. 94. Następstwem nowelizacji ww. przepisu jest zmiana art. 96 ust. 2 w zakresie wymagań kandydata do uzyskania licencji dotyczących jego wieku i wykształcenia, zmiana art. 96 ust. 3 oraz wprowadzenie nowego ust. 3a regulującego przedłużanie licencji, świadectw kwalifikacji oraz uprawnień lotniczych do nich wpisywanych.

Dodatkowo, ze względu na zbędne powielenie norm (treści przepisu) w stosunku do przepisów prawa UE oraz prawa międzynarodowego niniejszym projektem uchyla się art. 101.

Ponadto, przewiduje się zmiany w zakresie Naczelnego Lekarza Lotnictwa Cywilnego (NLL), centrów medycyny lotniczej i lekarzy orzeczników medycyny lotniczej dotyczące wydawania certyfikatów dla centrów medycyny lotniczej (CML) i lekarzy orzeczników medycyny lotniczej, które będą funkcjonowały obok działającego równolegle systemu krajowego, polegającego na wpisywaniu CML na listę prowadzoną przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz wydawaniu upoważnień dla lekarzy orzeczników medycyny lotniczej do przeprowadzania badań lotniczo-lekarskich w zakresie licencji wydanych tylko na podstawie przepisów krajowych i świadectw kwalifikacji za pośrednictwem NLL. Zmiany te (w ramach art. 106–109 ww. ustawy) dostosowują przepisy krajowe do rozporządzenia nr 1178/2011/UE i wynikają z powstałego obowiązku polegającego na potrzebie posiadania certyfikatu przez lekarza orzecznika medycyny lotniczej oraz dla CML, celem prowadzenia działalności w oparciu o i w zakresie wymagań prawa UE, określonych załącznikami IV (Część MED), VI (Część ARA) i VII (Część-ORA) do ww. rozporządzenia UE. Zmiana w zakresie art. 106 ust. 5 przewiduje, że przy odwołaniu od orzeczenia lotniczo-lekarskiego NLL może zlecić przeprowadzenie dodatkowego badania przez lekarza specjalistę z zakresu medycyny. Celem zapewnienia bezstronności i obiektywizmu, w projekcie przepisu zaznaczono, iż taki lekarz nie mógł brać udziału w badaniach, na podstawie których wydano zaskarżone orzeczenie. W obecnym stanie prawnym przy odwołaniach powoływana jest komisja składająca sprawozdanie NLL, którym NLL nie jest związany. Projektowany art. 209 ust. 2a dotyczący ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej określa sposób spełnienia wymogu posiadania przez organizacje szkoleniowe personelu służb ruchu lotniczego wystarczającej ochrony ubezpieczeniowej swoich działań zgodnie z charakterem oferowanego szkolenia, zawartego w art. 19 lit. f rozporządzenia (UE) nr 805/2011 – przepis ten ma zatem na celu dostosowanie prawa krajowego do tego rozporządzenia UE. Biorąc pod uwagę przepisy art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 392) w projektowanym przepisie określono minimalną sumę gwarancyjną oraz termin powstania obowiązku ubezpieczenia. Proponowane brzmienie art. 209 ust. 2a wzoruje się na § 19 uchylonego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej użytkowników statków powietrznych, przewoźników i innych przedsiębiorców prowadzących działalność lotniczą (Dz. U. Nr 110, poz. 1168). Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych, przedsiębiorców wykonujących obsługę naziemną oraz instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 67) nie obejmuje organizacji szkolących do specjalności, o których mowa w art. 94 ust. 6 pkt 4 i 4a, tj. kontrolerów ruchu lotniczego i praktykantów – kontrolerów ruchu lotniczego, zatem konieczne jest uregulowanie tej kwestii, co jednocześnie dostosuje prawo krajowe do prawa UE.

Ponadto, w konsekwencji brzmienia przepisu ARA.GEN.355 lit. b pkt 2 w zw. z ARA.FCL.250 lit. a w załączniku VI Część ARA do rozporządzenia nr 1178/2011/UE oraz częstych przypadków nie zwracania przez pilotów zawieszonych licencji do rejestru personelu lotniczego prowadzonego w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego celem ich zatrzymania i dokonania wpisu o zawieszeniu licencji (co wynika z FCL.070 w załączniku I Część FCL do ww. rozporządzenia UE) do ustawy – Prawo lotnicze dodaje się art. 209ue. Przepis ten nakładał będzie karę pieniężną na posiadacza licencji członka personelu lotniczego regulowaną prawem UE, który licencji nie zwróci w sytuacji gdy zostanie mu ona zawieszona bądź cofnięta – proponuje się karę w przedziale od 250 zł do 1000 zł.

Konsekwencją ww. zmian są także zmiany w załączniku nr 6 do ustawy, określającym katalog czynności, za które pobierana jest opłata lotnicza.

Ponadto, w projekcie przewiduje się nowelizację stawki opłaty lotniczej za przeprowadzenie egzaminu teoretycznego kandydatów na uprawnienia w zakresie znajomości lotniczego języka angielskiego oraz egzaminu na przedłużenie ważności tego uprawnienia zgodnie z wymaganiami Załącznika 1 do Konwencji określonej w tabeli 2 części I podczęści 1.1 ust. 1 załącznika 6 do ustawy – Prawo lotnicze – dotychczasowa stawka opłaty lotniczej w tym zakresie była nieadekwatna do kosztów ponoszonych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i w związku z tym wymaga podniesienia.

**Prawa Pasażerów:**

Odnosząc się do propozycji zmian w zakresie działu Xa ustawy (art. 205a-205b), zatytułowanego „Ochrona praw pasażerów” należy wskazać, że z dotychczasowej praktyki Urzędu Lotnictwa Cywilnego wynika, że przyjęty obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej model kontroli wykonywania przez przewoźników obowiązków wspólnotowych w przewozie lotniczym – zgodnie z którym postępowanie wszczyna się co do zasady na wniosek (skargę) poszkodowanego pasażera w zakresie w jakim dotyczy tego pasażera – nie zapewnia powszechnego przestrzegania prawa pasażerów. Przewoźnicy ograniczają się jedynie, choć nie w każdym przypadku, do wykonywania obowiązków względem tych pasażerów, którzy zadali sobie trud złożenia skargi do Prezesa Urzędu. Analiza danych w tym zakresie wskazuje zwykle na niski odsetek pasażerów danego lotu, którzy składają skargę na naruszenie przez przewoźnika przepisów prawa wspólnotowego. Ponadto, skargi wpływają do Urzędu często w tak dużym odstępie czasowym, że w sprawie dotyczącej konkretnego zdarzenia, a więc w tym samym stanie faktycznym i prawnym, została już wydana ostateczna decyzja administracyjna, dotycząca jednak innego pasażera. W związku z tym, obecnie obowiązujący model postępowania nie zapewnia powszechnego i należytego wykonywania przez przewoźników obowiązków wspólnotowych w zakresie przewozu lotniczego.

Powyższe wnioski przemawiają za modyfikacją ów modelu, w ten sposób, by istotą postępowania nie było rozpatrzenie indywidualnej skargi pasażera danego lotu, lecz wszczęcie z urzędu procedury nadzorczej mającej na celu wyjaśnienie, czy w trakcie lotu, co do którego istnieje podejrzenie niewykonania przez danego przewoźnika obowiązków wspólnotowych dotyczących przewozu lotniczego, doszło do naruszenia tych obowiązków czy też nie. Wspomniana modyfikacji pozwoli z jednej strony zapewnić w sposób bardziej skuteczny przestrzeganie praw pasażerów poprzez upowszechnienie odpowiedzialnego i bardziej opiekuńczego stosunku przewoźników do pasażerów będących w trakcie podróży, a z drugiej strony przyczyni się do minimalizacji obciążeń dla administracji i przewoźników.

Jednocześnie, należy mieć na względzie, iż w związku z przyjęciem na szczeblu unijnym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/ UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, str. 63), zwanej dalej „dyrektywą ADR”, został rozpoczęty proces jej wdrażania. Przyjęcie dyrektywy ADR związane jest z dążeniem UE do utworzenia we wszystkich państwach członkowskich jednolitego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów, który obejmie swym zakresem wszelkie spory powstałe na rynku wewnętrznym pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą, wynikające z umów sprzedaży rzeczy lub świadczenia usług, w tym także umów zawartych za pośrednictwem Internetu oraz umów transgranicznych. W związku z tym, projekt nowelizacji ustawy zakłada powstanie instytucji Rzecznika Praw Pasażera, powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Urzędu, prowadzącego na wniosek pasażera postępowanie polubowne między pasażerem a przewoźnikiem lotniczym lub organizatorem wycieczki. Zgodnie z rozwiązaniem proponowanym w nowelizowanym obecnie rozporządzeniu nr 261/2004/WE, w celu zapewnienia wszystkim pasażerom dostępu do takiej formy dochodzenia roszczeń, pasażer nie musi posiadać statusu konsumenta. Wobec powyższego, a także z uwagi na niejednakowe zakresy podmiotowe i terytorialne stosowania dyrektywy ADR i rozporządzenia nr 261/2004/WE, koniecznym jest wprowadzenie do ustawy szczegółowych przepisów regulujących przebieg postępowania polubownego. Równocześnie należy podkreślić, że proponowana procedura jest w pełni zgodna z wymogami wynikającymi z dyrektywy ADR dla tego typu postępowań. Zaletą opracowanego modelu jest założenie, iż postępowanie polubowne będzie możliwie odformalizowane, a także bezpłatne dla stron.

 W wyniku wdrożenia projektowanych zmian, obecny skargowy model wykonywania przez Prezesa Urzędu kompetencji Krajowego Organu Wykonawczego, przed którym toczy się wiele postępowań administracyjnych dotyczących tego samego stanu faktycznego i prawnego, zostanie przekształcony w model, w którym ten sam stan faktyczny i prawny będzie wyjaśniany w ramach jednego postępowania nadzorczego, przy czym pasażerowie zachowają prawo do dochodzenia swoich indywidualnych roszczeń w postępowaniu polubownym przed Rzecznikiem Praw Pasażera. Proponowane rozwiązanie pozwoli zarówno na implementację dyrektywy ADR w zakresie niezbędnym do utworzenia odpowiedniego, sektorowego podmiotu ADR dla tego typu spraw, jak i na wdrożenie rozwiązań, które najprawdopodobniej znajdą się w znowelizowanej wersji rozporządzenia nr 261/2004/WE.

**Technika lotnicza:**

Zmiany ustawy − Prawo lotnicze w zakresie techniki lotniczej zawarte zostały w art. 2 pkt 19, art. 21 ust. 1a, art. 31 ust. 6 , art. 46 ust. 1 i 2, art. 49 ust. 2, art. 209e ust. 1 i załączniku 4 i 6 do ustawy stanowią dostosowanie treści prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej. W wymienionych artykułach w treści ustawy − Prawo lotnicze rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (Dz. Urz. UE L 240 z 07.09.2002, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, str. 30, z późn. zm.) zastąpiono rozporządzeniem nr 216/2008/WE, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1702/2003 z dnia 24 września 2003 r. ustanawiającym zasady wykonawcze dla certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i wyposażenia w zakresie zdatności do lotu i ochrony środowiska oraz dla certyfikacji organizacji projektujących i produkujących (Dz. Urz. WE L 243 z 27.09.2003, str. 6, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, str. 456) zastąpiono rozporządzeniem nr 748/2012/UE, a rozporządzenie Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie ciągłej zdatności do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także w sprawie zezwoleń udzielanych instytucjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania (Dz. Urz. WE L 315 z 28.11.2003, str. 1, z późn. zm.) zastąpiono rozporządzeniem nr 1321/2014/UE.

Zmiana zawarta w art. 37 ust. 3 polegająca na usunięciu pkt 1 wprowadzana jest w celu zniesienia obciążeń regulacyjnych wobec podmiotów ubiegających się o wpis do rejestru cywilnych statków powietrznych. W obecnym stanie prawnym podmiot ubiegający się o wpis jest zobowiązany do przedłożenia ważnego świadectwa do lotu, eksportowego świadectwa do lotu, pozwolenia na wykonywanie lotów dla statków powietrznych kategorii specjalnej albo innego równoważnego dokumentu lub oświadczenia o zgodności wydanego zgodnie z rozporządzeniem nr 1702/2003/WE. Rozporządzenie nr 748/2012/UE daje państwu członkowskiemu możliwość rezygnacji z ww. obowiązku wobec podmiotów ubiegających się o wpis do rejestru, co w znaczący sposób usprawni procedurę rejestracji.

W art. 49 dodano ust. 8. Zmiana artykułu podyktowana jest wprowadzeniem przez rozporządzenie nr 748/2012/UE pojęcia poświadczenia przeglądu zdatności do lotu. – ARC, którego formularz został określony w dodatku II do rozporządzenia nr 748/2012/UE jako formularz 15A EASA. Jest to dokument akcesoryjny bezwzględnie obowiązujący, który oprócz świadectwa zdatności do lotu potwierdza zdatność do lotu statków powietrznych objętych nadzorem EASA.

 Zmiana treści art. 53 ust. 5 związane jest z wymogiem zawartym w rozporządzeniu nr 748/2012/UE, w którym wskazano na potrzebę określenia przez Państwo członkowskie wzoru wniosku składanego w celu uzyskania świadectwa zdatności w zakresie hałasu. W obecnym brzmieniu przepisu dotychczasowa delegacja ustawowa dla ministra właściwego do spraw transportu została rozszerzona o pojęcie o określenie wzoru wniosku o wydanie świadectwa zdatności w zakresie hałasu.

Przedłożony projekt zawiera aktualizację załączników, w których mając na względzie przepisy UE wskazano rodzaje naruszeń przepisów rozporządzenia nr 748/2012/UE oraz rozporządzenia nr 2042/2003/WE w odniesieniu do procedur administracyjnych mających zastosowanie do certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów w zakresie zdatności do lotu oraz nieprzerwanej zdatności do lotu statków powietrznych i zezwoleniom udzielanym instytucjom i personelowi zaangażowanemu w takie zadania wraz z wysokościami kar za poszczególne naruszenia.

**Transport lotniczy:**

Proponowana zmiana art. 2 pkt 13 ustawy – Prawo lotnicze powodowana jest koniecznością dostosowania definicji przewozu lotniczego do obowiązującej obecnie w prawie unijnym (m.in. w rozporządzeniu nr 1008/2008/WE) nomenklatury. W definicji zrezygnowano z wyodrębniania „bagażu” z uwagi na fakt, że jego przewóz nie stanowi odrębnej kategorii przewozu lotniczego i jest dokonywany w ramach przewozu pasażerów.

Zmiana art. 21a ustawy – Prawo lotnicze ma charakter porządkowy i jest wynikiem uchylenia lub nadania nowego brzmienia innym przepisom. tj. uchylenia art. 193a i nadania nowego brzmienia art. 193, art. 194 oraz art. 202 ustawy – Prawo lotnicze.

Wprowadzenie zmiany art. 26d ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze wynika z faktu, że zgodnie z art. 23 rozporządzenia nr 391/2013/UE, z dniem 1 stycznia 2015 r. uchyla się rozporządzenie Komisji (WE) nr 1794/2006 z dnia 6 grudnia 2006 r. ustanawiające wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej. Tym samym zachodzi konieczności aktualizacji odesłania do odpowiednich przepisów unijnych.

Uchylenie art. 26e ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze jest związane ze zmianą w art. 194 tej ustawy. Zrezygnowano ze szczególnego rozwiązania dotyczącego terminu wnoszenia opłaty lotniczej za rozpatrzenie wniosku o wydanie pojedynczego zezwolenia upoważniającego przewoźnika z państwa trzeciego wykonującego przewozy do lub z Rzeczypospolitej Polskiej do wykonania dziesiątego i kolejnych lotów w danym sezonie rozkładowym na określonych trasach lub obszarach oraz za rozpatrzenie wniosku o wydanie zgody na lot z materiałami niebezpiecznymi, Powyższe wynika z braku praktycznego uzasadnienia do stosowania odstępstwa od ogólnej zasady wnoszenia opłaty z chwilą złożenia wniosku. Szczególnie trzeba mieć na uwadze, że zgoda, o której do tej pory była mowa w art. 26e ust. 2 pkt 2 ustawy, powinna zostać wydana w najkrótszym możliwym terminie, a co za tym idzie opłata powinna zostać uiszczona niezwłocznie.

Zmiany proponowane w art. 67, 67b, 67c, 67d, 67e, 67f, 67g oraz dodane art. 67fb - 67fc odnoszą się do koordynacji i organizacji rozkładów lotów w portach lotniczych. Nowe rozwiązania mają na celu pełne dostosowanie przepisów ustawy – Prawo lotnicze do rozporządzenia nr 95/93/EWG, z jednoczesnym dążeniem do nienakładania na koordynatorów i organizatorów rozkładów lotów obowiązków nieuzasadnionych koniecznością wdrożenia prawa UE.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy ustawy – Prawo lotnicze w zakresie wymogu niezależności koordynatora prowadzą do błędnej interpretacji w stosunku do celów zawartych w rozporządzeniu nr 95/93/EWG. Aktualne brzmienie art. 67b ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo lotnicze może prowadzić do wniosku, że koordynator nie może pozostawać z którymkolwiek z przewoźników lotniczych lub z zarządzających lotniskami w jakimkolwiek stosunku zależności. Tymczasem w rozporządzeniu nr 95/93/EWG wskazuje się na konieczność zapewnienia niezależności koordynatora w koordynowanym porcie lotniczym poprzez funkcjonalne jego oddzielenie od każdej innej zainteresowanej strony. Celem polskiego ustawodawcy nie było obostrzenie wymogów UE w tym zakresie. Tym bardziej, że w praktyce duże trudności rodzi znalezienie koordynatora, który nie pozostawałby w jakimś stosunku zależności z ww. podmiotami. Stąd też zaistniała konieczność zmiany ww. przepisu ustawy w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że chodzi wyłącznie o odrębność (niezależność) koordynatora pod względem funkcjonalnym, o której mowa w rozporządzeniu nr 95/93/EWG.

Art. 67b ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze określa wymagania jakie powinna spełniać osoba, aby mogła ubiegać się o powołanie na koordynatora. Wymagana jest m.in. biegła znajomość języka polskiego oraz angielskiego. W przypadku „koordynatora tymczasowego”, a więc koordynatora powołanego w okolicznościach, o których mowa w art. 3 ust. 6 rozporządzenia nr 95/93/EWG, uwzględniając wyjątkowość, pilność i z góry określony okres, na który ma być on powołany, zasadne wydaje się zrezygnowanie z wymogu znajomości języka polskiego (nie tylko biegłej). Wymóg taki mógłby w praktyce uniemożliwić znalezienie w krótkim czasie, w razie zaistnienia pilnej potrzeby, kandydatów do pełnienia tej funkcji. Podkreślenia wymaga, że pełnienie tej funkcji ma być jedynie tymczasowe i uwarunkowane wyjątkowymi okolicznościami. Zaproponowane rozwiązanie ma zatem pozwolić na powołanie do pełnienia funkcji koordynatora, w warunkach tymczasowych, o których mowa w art. 3 ust. 6 rozporządzenia nr 95/93/EWG, osoby, która włada biegle językiem angielskim i nie musi w żadnym stopniu posługiwać się językiem polskim (art. 67b ust. 2a).

W art. 67b ust. 3a i 3b zaproponowano uregulowanie okoliczności, które decydują o obligatoryjnym albo fakultatywnym odwołaniu koordynatora. W art. 67b ust. 3c-3e wprowadzono natomiast rozwiązania, jakie znajdują zastosowanie w przypadku odwołania koordynatora do czasu powołania nowego zgodnie z przepisami ustawy – przepisy te będą miały także zastosowanie w sytuacji braku możliwości wykonywania czynności koordynacyjnych przez dotychczasowego koordynatora z przyczyny innej niż odwołanie.

Stosownie do art. 4 ust. 2 lit. c rozporządzenia nr 95/93/EWG państwa członkowskie zapewniają, że koordynator działa w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty. Prawo krajowe nie zawierało dotychczas wprost postanowienia w tym przedmiocie. Rozwiązaniem pośrednim był przepis § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów (Dz. U. Nr 112, poz. 768), stanowiący, że Prezes Urzędu, sprawując nadzór, o którym mowa w art. 67b ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze, ocenia działalność koordynatora w szczególności pod względem niedyskryminacji, niezależności, neutralności i przejrzystości działania. Z uwagi na powyższe, nałożenie w drodze ustawy obowiązku kierowania się ww. zasadami jest niezbędne (proponowany art. 67c ust. 2a ustawy).

Wynikające z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 95/93/EWG zobowiązanie państw członkowskich do podjęcia środków służących ochronie koordynatora przed roszczeniami odszkodowawczymi z tytułu sprawowanej funkcji, za wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa lub winy umyślnej, powoduje konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu uregulowanie tej kwestii w drodze ustawy, co nastąpiło w proponowanym art. 67c ust. 3a ustawy.

W obecnym stanie prawnym przewoźnicy ponoszą opłaty za koordynację zgodnie z liczbą operacji wykonanych w poprzednich sezonach rozkładowych. Rozwiązanie to prowadzić może do sytuacji, w której nowi przewoźnicy lotniczy (nie wykonujący na danym lotnisku operacji w poprzednich sezonach rozkładowych) nie będą ponosić opłat za koordynację, podczas gdy opłaty te muszą ponosić przewoźnicy, którzy takie operacje dotychczas wykonywali, niezależnie od tego, czy wykonywać je będą także w sezonie rozkładowym, którego ma dotyczyć wnoszona opłata. Nieprawidłowość obowiązującego rozwiązania jest szczególnie wyraźna w przypadku koordynacji wprowadzonej na krótki okres czasu, związanej np. ze szczególnym wydarzeniem, co można było zaobserwować podczas organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012. Tym samym, w celu odpowiedniego (adekwatnego do wykonywanych operacji lotniczych w porcie lotniczym, w którym wprowadzono koordynację rozkładów lotów) rozłożenia pomiędzy użytkownikami statków powietrznych korzystającymi z lotnisk obciążeń finansowych wynikających z tytułu koordynacji rozkładów lotów, konieczna jest zmiana zasad naliczania opłat za koordynację (slot) oraz sposobu, w jaki są one pobierane przez koordynatora rozkładów lotów. Zaproponowany w nowym brzmieniu art. 67d ust. 1–4 ustawy – Prawo lotnicze system pobierania opłat za koordynację, w którym przewoźnik będzie ponosił koszty rzeczywiście wykorzystanego slotu, wydaje się bardziej sprawiedliwy, a co za tym idzie – społecznie uzasadniony.

W przypadku krótkiego okresu koordynacji, koszty dla przewoźników będą trudne do obliczenia, a zatem tego typu obciążenia powinien ponosić wstępnie zarządzający lotniskiem. Projektowana zmiana ustawy – Prawo lotnicze umożliwi jednak zarządzającemu lotniskiem pobranie w takiej sytuacji rekompensaty od podmiotów korzystających z portu lotniczego po zakończeniu okresowej koordynacji rozkładów lotów. Rozwiązanie to ma na celu obciążenie kosztem koordynacji rozkładów lotów wyłącznie podmiotów korzystających w danym okresie z koordynowanego portu lotniczego. Ustawa określa również, że zarządzający lotniskiem może zrekompensować sobie jedynie 50% opłaty wniesionej do budżetu koordynatora, co uniemożliwi „przerzucenie” całkowitych kosztów koordynacji na użytkowników statków powietrznych korzystających z koordynowanego portu lotniczego (system docelowego „dzielenia” tych kosztów między zarządzającego lotniskiem a przewoźników odpowiada systemowi finansowania działalności koordynatora powołanego na czas nieokreślony).

Zmianie ulegnie również katalog podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat za koordynację rozkładów lotów. Dotychczas opłaty te, w łącznej wysokości odpowiadającej 50% budżetu koordynatora, wnoszone były przez przewoźników lotniczych – proporcjonalnie do liczby wykorzystanych operacji lotniczych przez danego przewoźnika lotniczego. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 67d ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo lotnicze opłaty za koordynację rozkładów lotów będą ponosić nie tylko przewoźnicy lotniczy, ale wszystkie inne podmioty, również te, które nie są przewoźnikami lotniczymi w rozumieniu art. 2 pkt 16 ustawy – Prawo lotnicze, o ile są im przyznawane czasy na start lub lądowanie w rozumieniu rozporządzenia nr 95/93/EWG. Powyższa regulacja obejmie zatem także np. podmioty wykonujące operacje lotnicze w ramach tzw. lotnictwa ogólnego (*general aviation*). Takie rozwiązanie umożliwi sprawiedliwe pobieranie opłat od wszystkich podmiotów faktycznie korzystających z usług koordynatora oraz wykluczy obciążenia nieuzasadnione. Pobieranie opłat nie będzie dotyczyło lądowań awaryjnych oraz operacji wykonywanych w ramach lotów państwowych i lotów humanitarnych – z uwagi na fakt, iż w odniesieniu do tych operacji, zgodnie z rozporządzeniem 95/93/EWG, nie są przyznawane czasy na start lub lądowanie.

Jednocześnie doprecyzowano przepisy dotyczące zatwierdzania i odmowy zatwierdzenia budżetu koordynatora (projektowany art. 67d ust. 5–8 ustawy), bowiem dotychczasowe uregulowanie przesłanek dla odmowy zatwierdzenia budżetu koordynatora w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy było nieprawidłowe legislacyjnie. Za celowe uznano wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi, w przypadku powoływania koordynatora na czas określony, projekt budżetu będzie składany przez osoby ubiegające się o powołanie na koordynatora już na etapie procedury konkursowej. Pozwoli to znacząco skrócić procedurę zatwierdzenia budżetu, co w przypadku czasowej koordynacji ma niezwykle istotne znaczenie z uwagi na potrzebę szybkiego powołania koordynatora oraz podjęcia przez niego działalności w koordynowanym porcie lotniczym. Jednocześnie przesądza się, że budżet nowo powołanego koordynatora nie może przekraczać kwoty przewidzianej w planie gospodarczym załączonym do zgłoszenia kandydata ubiegającego się o powołanie na koordynatora rozkładów lotów, co jest uzasadnione okolicznością, że przedstawiony plan gospodarczy, w tym także wysokość przewidywanego przez kandydata na koordynatora rozkładów lotów budżetu, stanowi jeden z elementów decydujących o wyborze danego kandydata na koordynatora.

Procedura wyboru koordynatora została uregulowana we wspomnianym wyżej rozporządzeniu Ministra Transportu w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów. Uwzględnia ona publikację ogłoszenia o konkursie, następnie ogłoszenie listy kandydatów, 14–dniowy termin na zgłaszanie opinii i w końcu wybór podmiotu. W związku z dowolnością wyznaczenia przez Prezesa Urzędu terminu na zgłaszanie kandydatur, oraz ograniczeniem okresu opiniowania do 14 dni, procedura ta może być krótkotrwała. Procedura zatwierdzania budżetu koordynatora jest znacznie bardziej skomplikowana, obejmuje proces opiniowania, a dodatkowo proces konsultacji uwag zgłoszonych w opiniach. W przypadku koordynatora tymczasowego zasadnym jest połączenie procedury zatwierdzania budżetu z procedurą wyboru koordynatora, w celu jej skrócenia. W związku z tym, iż koordynatorzy tymczasowi mają być wybierani – co do zasady – na krótki, z góry określony czas, precyzyjne określenie przewidywanego budżetu w takim przypadku nie powinno stanowić większego problemu. Tym samym, wskazane w projektowanym budżecie koszty działalności koordynacyjnej, mogłyby stać się jednym z kryteriów wyboru kandydata na koordynatora.

Jednocześnie w art. 67d ust. 9 wprowadzono rozwiązanie umożliwiające – w szczególnych przypadkach – zmianę zatwierdzonego już budżetu koordynatora.

Ponadto, w art. 67d ust. 10 wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym zarządzający lotniskiem będzie zobowiązany do dokonania wpłaty zaliczki do budżetu koordynatora w łącznej wysokości 30% budżetu koordynatora, w terminie 30 dni od dnia wydania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu budżetu koordynatora, co pozwoli koordynatorowi na niezwłoczne podjęcie realizacji zadań.

W obecnym brzmieniu ustawa – Prawo lotnicze nakłada jednakowe warunki, jakie musi spełnić zarówno kandydat na koordynatora, jak i kandydat na organizatora rozkładów lotów. Przepisy prawa krajowego uniemożliwiają tym samym ubieganie się o stanowisko organizatora rozkładów lotów, zarówno przewoźnikom lotniczym, jak i zarządzającym lotniskami, co wynika z odpowiedniego stosowania do organizatorów rozkładów lotów art. 67b ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo lotnicze, przewidującego wymóg niezależności organizatora od ww. podmiotów. Rozporządzenie nr 95/93/EWG nie stawia w odniesieniu do organizatora rozkładów lotów aż tak rygorystycznych wymogów jak ustawa. W celu liberalizacji przedmiotowych rozwiązań proponuje się zniesienie wyżej wskazanego wymogu wobec organizatorów rozkładów lotów, na rzecz wyłącznie odpowiedniego stosowania przepisu art. 67b ust. 2 pkt 4 wobec organizatorów rozkładów lotów.

Jednocześnie, w myśl art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 95/93/EWG, państwo członkowskie odpowiedzialne za port lotniczy z organizacją rozkładów zapewnia, że w porcie tym organizator rozkładów działa w sposób niezależny, neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty. Aktualnie obowiązujące przepisy ustawy – Prawo lotnicze nie przewidują w stosunku do organizatorów rozkładów lotów obowiązku przestrzegania w ramach prowadzonej działalności zasady niezależności, neutralności, niedyskryminacji oraz przejrzystości. Co prawda w § 10 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów odzwierciedlenie znalazło postanowienie, z którego wynika, że Prezes Urzędu, sprawując nadzór, o którym mowa w art. 67b ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze, ocenia działalność organizatora także pod względem niedyskryminacji, niezależności, neutralności i przejrzystości działania, to jednak postanowienie to uznać należy za niewystarczające. Z tego też względu zaproponowano przepis w brzmieniu określonym w art. 67e ust. 3 ustawy wskazujący, że w stosunku do organizatora rozkładów lotów odpowiednie zastosowanie znajduje także art. 67c ust. 2a. Jednocześnie uzasadnionym jest, aby do organizatora rozkładów lotów odpowiednie zastosowanie znalazł także przepis art. 67c ust. 3a, dotyczący ograniczenia jego odpowiedzialności odszkodowawczej wyłącznie do odpowiedzialności za szkody wynikające z winy umyślnej lub wskutek rażącego niedbalstwa. Dodatkowo, w przepisie art. 67e ust. 3 ujęty został zarówno dotychczas niewymieniony przepis art. 67c ust. 4, którego pominięcie było nieuzasadnionym przeoczeniem, jak również przepisy art. 67b ust. 3a-3e.

W ustawie – Prawo lotnicze nie uregulowano dotychczas kwestii udostępnienia posiadanych danych w przypadku zmiany podmiotu powołanego do pełnienia funkcji organizatora rozkładów lotów lub koordynatora. Brak powyższego uregulowania może prowadzić do sytuacji, w której nowy podmiot nie otrzyma danych zebranych w toku działalności poprzedniego podmiotu. Istnieje zatem możliwość, że wobec braku stosownych danych nastąpi całkowity paraliż działań powołanego podmiotu, który nie mogąc posiłkować się zebranym materiałem (służącym ocenie sytuacji w danym porcie lotniczym oraz niezbędnym do prowadzenia działalności), okaże się niezdolny do wyznaczenia zdarzeń historycznych dotyczących danego przewoźnika lotniczego, a tym samym np. ustalenia częstotliwości i kolejności wystąpień o poszczególne czasy na start lub lądowanie, co z kolei powinno być brane pod uwagę przy przydzielaniu czasów na start lub lądowanie w przyszłości.

Rozwiązanie zaproponowane w art. 67f ust. 4 ustawy ma na celu umożliwienie nowemu koordynatorowi lub organizatorowi sprawne przejęcie obowiązków w sytuacji zmian organizacyjnych wprowadzanych w danym porcie lotniczym. Proponowany przepis obliguje dotychczasowego koordynatora albo organizatora rozkładów lotów do przekazania posiadanych przez siebie danych nowemu koordynatorowi albo organizatorowi rozkładów lotów w zakresie i w celach niezbędnych do skutecznej koordynacji rozkładów lotów, z uwzględnieniem możliwości przetwarzania i dalszego udostępniania danych przez nowego koordynatora albo organizatora rozkładów lotów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 95/93/EWG, odpowiedzialne Państwo Członkowskie zapewnia w koordynowanym porcie lotniczym określenie parametrów w odniesieniu do przydziału czasu na start lub lądowanie dwa razy w roku, uwzględniające wszystkie istotne ograniczenia techniczne, operacyjne i środowiskowe jak również wszelkie zmiany w tych ograniczeniach. To zadanie oparte jest na obiektywnej analizie możliwości zagospodarowania ruchu lotniczego, z uwzględnieniem różnych rodzajów ruchu w porcie lotniczym, zatorów w przestrzeni powietrznej, które prawdopodobnie wystąpią podczas okresu koordynacji oraz sytuacji dotyczącej przepustowości. Parametry są przekazywane koordynatorowi w porcie lotniczym z właściwym wyprzedzeniem przed wstępnym przydziałem czasu na start lub lądowanie do celów konferencji dotyczących planowania rozkładów. Powyższe obliguje do przyjęcia regulacji, która wskazywałaby przede wszystkim podmiot, na którym obowiązek wyznaczenia parametrów koordynacyjnych spoczywa oraz termin w jakim ma być on wykonany. Zgodnie z projektowanym art. 67fb, podmiotem tym będzie zarządzający lotniskiem użytku publicznego, przy czym ma on w tej kwestii osiągnąć porozumienie z koordynatorem lub organizatorem rozkładów lotów.

Do projektu wprowadzono również art. 67fc, stosownie do którego Prezes Urzędu będzie mógł zarezerwować czasy na start lub lądowanie w przypadkach, o których mowa w art. 9 rozporządzenia 95/93/EWG, co umożliwi realizację tego przepisu unijnego.

Nowelizacja ustawy w zakresie systemu finansowania koordynacji w portach lotniczych powoduje konieczność zmiany rozporządzeń regulujących tę materię. W konsekwencji rozszerzono delegację ustawową, tak aby jej zakresem objąć wszystkie niezbędne do uregulowania kwestie (nowy art. 67g).

Dodawany w art. 68 ust. 3 pkt 8 nakłada na zarządzającego lotniskiem obowiązek przeprowadzania analizy przepustowości, o której mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 95/93/EWG, w przypadkach i terminach określonych w tym przepisie lub na pisemne żądanie Prezesa Urzędu w terminie określonym w tym żądaniu, nie krótszym niż 3 miesiące od daty otrzymania żądania. Przepis ten stanowi realizację wynikającej z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 95/93/EWG dla państwa członkowskiego UE powinności zapewnienia, że w porcie lotniczym z nieokreślonym statusem lub w porcie lotniczym z organizacją rozkładów zostaje przeprowadzona przez organ zarządzający tego portu lotniczego lub przez inny właściwy organ gruntowna analiza przepustowości, jeżeli taką analizę uznaje się za niezbędną, lub w przypadku gdy:

a) złożony został wniosek od przewoźników lotniczych reprezentujących ponad połowę operacji w porcie lotniczym lub od organu zarządzającego portem lotniczym, gdy ktokolwiek z nich uważa, że przepustowość jest niewystarczająca w odniesieniu do bieżących lub planowanych operacji w pewnych okresach,

b) z wnioskiem takim wystąpi Komisja, w szczególności w przypadku, gdy port lotniczy jest w rzeczywistości dostępny tylko dla przewoźników lotniczych, którym przydzielono czasy na start lub lądowanie, lub w przypadku gdy przewoźnicy lotniczy w szczególności nowe podmioty napotykają poważne problemy w zapewnianiu możliwości lądowań i startów w danym porcie lotniczym.

W celu doprecyzowania, w jakich okolicznościach Prezes Urzędu może żądać przeprowadzenia analizy przepustowości, wprowadza się rozwiązanie zawarte w art. 68 ust. 3a. Jednocześnie w art. 68 ust. 3b przewidziano rozwiązanie, które znajdzie zastosowanie, gdy zarządzający lotniskiem nie przedstawi analizy przepustowości. W takim przypadku będzie istniała możliwość wyznaczenia innego niż zarządzający lotniskiem podmiotu celem sporządzenia analizy. Koszty sporządzenia analizy będą nadal obciążać zarządzającego lotniskiem, a wyznaczony podmiot będzie wystawiał fakturę bezpośrednio temu zarządzającemu.

Propozycja wprowadzenia nowego przepisu art. 119a uzasadniona jest potrzebą reglamentacji prawnej możliwości odmowy udzielenia, przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej (aktualnie Polską Agencję Żeglugi Powietrznej), zezwolenia na wlot w polską przestrzeń powietrzną w enumeratywnie wymienionych przypadkach. Odmowa taka ma służyć skutecznemu egzekwowaniu wykonywania przez użytkowników statków powietrznych, w tym przewoźników lotniczych, obowiązków wynikających z przepisów prawa, w szczególności prawa UE.

Z uwagi na wejście życie przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 452/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące operacji lotniczych  wykonywanych przez operatorów z państw trzecich zgodnie z rozporządzeniem nr 216/2008/WE, niezbędne jest również wprowadzenie przepisów, które stworzą podstawy prawne do żądania przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego m.in. zezwolenia EASA wskazanego w art. 3 ww. rozporządzenia nr 452/2014/UE.

Ponadto, propozycja zawarta w art. 119a ma na celu umożliwienie skutecznego egzekwowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 785/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych.

Brzmienie zaproponowanego rozwiązania jest odzwierciedleniem postulatów i propozycji Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w tym zakresie oraz usankcjonowaniem istniejącej praktyki.

Konsekwencją dodania art. 119a jest uzupełnienie treści art. 122 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze o odwołanie również do tego przepisu.

Zmiana przepisu art. 127 ust. 7 ma charakter legislacyjny polega na korekcie odesłania, z dotychczasowego odesłania do art. 12 i art. 13 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiającego system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej na nowe do art. 13 i art. 14 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 390/2013/UE, z uwagi na uchylenie z dniem 1 stycznia 2015 r. rozporządzenia 691/2010/UE.

W związku z wejściem w życie ww. rozporządzenia nr 390/2013/UE oraz rozporządzenia nr 391/2013/UE, a także ze względu na uchylenie z dniem 1 stycznia 2015 r. rozporządzeń nr 1794/2006/WE, 1191/2010/UE oraz nr 691//2010/UE, koniecznym jest dostosowanie przepisów ustawy – Prawo lotnicze, tak aby obowiązujące przepisy krajowe były w pełni zgodne z przepisami UE (proponowane zmiany art. 130, uchylenie art. 130a oraz dodanie przepisów art. 130b–130f).

Niezbędnym jest zatem uregulowanie na poziomie ustawowym sposobu ustanawiania w Polsce stref pobierania opłat terminalowych. Ustanawianie tych stref, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 391/2013/UE, pozostaje w zakresie kompetencji państwa członkowskiego UE. Mając na uwadze zależność decyzji w zakresie konfiguracji stref z realizacją polityki w zakresie rozwoju transportu lotniczego w Polsce, proponuje się, aby strefy te zatwierdzane były przez ministra właściwego ds. transportu. Procedurę w tym zakresie wzorowano na procedurze wyznaczania instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego (art. 127 ustawy – Prawo lotnicze) – proponowany art. 130c ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze.

Zmiana art. 130 ustawy – Prawo lotnicze jest również niezbędna, z uwagi na konieczność rozszerzenia obecnie obowiązujących przepisów ustawy – Prawo lotnicze o przepisy umożliwiające ustanawianie opłat terminalowych, kosztów związanych z zapewnianiem terminalowych służb żeglugi powietrznej, a także zatwierdzanie stawek jednostkowych opłat terminalowych i stref pobierania ww. opłat na lotniskach wyłączonych ze stosowania rozporządzenia nr 390/2013/UE (wyłączenie na podstawie art. 1 ust. 3) oraz nr 391/2013/UE (wyłączenie na podstawie art. 1 ust. 5 oraz art. 3). W celu umożliwienia skorzystania z wyłączeń, o których mowa w ww. rozporządzeniach, należy określić w przepisach krajowych alternatywny mechanizm ustanawiania opłat terminalowych oraz stref pobierania tych opłat.

Proponowany mechanizm jest – co do zasady – zbliżony do mechanizmów określonych w prawie unijnym.

Jednocześnie wprowadzone zostanie postanowienie konstytuujące tryb korzystania z wyłączenia przepisów unijnych w odniesieniu do lotnisk o niskim ruchu, tj. z reżimu ustalania celów w zakresie terminalowej efektywności kosztowej oraz wiążących się z tym działań, a w odniesieniu do stref pobierania opłat terminalowych, w szczególności w przypadku rozpoczęcia działalności przez nowy port lotniczy w trakcie trwania okresu odniesienia, kiedy strefy zostały już zatwierdzone zgodnie z prawem UE, co pozwoli na zatwierdzenie odrębnej strefy oraz stawek opłat terminalowych dla tego portu lotniczego. Takie działanie umożliwi różnicowanie stawek opłat terminalowych na tych lotniskach, bez konieczności stosowania przepisów art. 16 rozporządzenia nr 391/2013/UE dotyczących modulowania opłat terminalowych. W odniesieniu do stref pobierania opłat terminalowych, które zatwierdzane będą dla portów lotniczych wyłączonych spod stosowania przepisów unijnych, strefy te będą zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw transportu po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu (podobnie jak dla portów lotniczych objętych przepisami UE), w szczególności z uwzględnieniem rodzaju zapewnianych służb. W zakresie różnic dotyczących mechanizmu unijnego oraz krajowego odnoszącego się do portów lotniczych niewyłączonych spod przepisów UE należy wskazać, że strefy pobierania opłat terminalowych, które zatwierdzane będą dla portów lotniczych wyłączonych spod stosowania przepisów unijnych, będą mogły być zatwierdzone na rok lub okres kilku kolejnych lat kalendarzowych (strefy objęte przepisami UE zatwierdzane są na okres odniesienia, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia nr 390/2013/UE) i będą mogły być zmieniane w szczególności w przypadku zmiany natężenia ruchu (podobnie jak to ma miejsce w przypadku stref objętych przepisami UE). Instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego składająca wniosek o zatwierdzenie strefy będzie zobowiązana przedstawić odpowiednie uzasadnienie oraz przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi podmiotami w sprawie proponowanej strefy, z których będzie musiała następnie sporządzić sprawozdanie i przekazać je Prezesowi Urzędu. Odnosząc się do mechanizmu ustalania stawek dla ww. stref koniecznym jest w szczególności zdefiniowanie kosztów, na podstawie których opłaty te będą ustalane, gdyż brak jest obecnie uregulowań w tej kwestii w prawie krajowym. Same stawki będą zatwierdzane przez Prezesa ULC dla stref ich pobierania (po zatwierdzeniu stref), po przeprowadzeniu przez zainteresowaną instytucję konsultacji w sprawie proponowanych stawek. Ponadto, w przypadku braku zatwierdzenia stawek opłat terminalowych, w terminie do 30 grudnia roku poprzedzającego okres ich obowiązywania, zarówno dla stref objętych przepisami unijnymi, jak i wyłączonych spod przepisów unijnych, stawki te zostaną ustalone z urzędu przez Prezesa Urzędu.

Nowelizacja dokonuje także uporządkowania przepisów ustawy – Prawo lotnicze dotyczących opłat nawigacyjnych i pogrupowania ich w przepisy generalne, mające zastosowanie do wszystkich rodzajów opłat nawigacyjnych (art. 130 i art. 130e ustawy), przepisy mające zastosowanie do opłat trasowych (art. 130b ustawy) oraz przepisy dotyczące opłat terminalowych (art. 130c i art. 130d). Przepisy zawarte w nowych art. 130 oraz 130b są zbieżne z przepisami obowiązującymi dotychczas.

Przewidziano także zmianę delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia zawartej w art. 130e ustawy, celem uregulowania wszelkich kwestii związanych z procesem ustanawiania i zatwierdzania opłat nawigacyjnych oraz stref pobierania opłat terminalowych, w zakresie nieuregulowanym przepisami UE oraz ustawą – Prawo lotnicze.

Dodanie w art. 155a ust. 4 ma na celu umożliwienie instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego praktyczne wykonanie decyzji Prezesa Urzędu wprowadzającej czasowy zakaz wlotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonego statku powietrznego lub wszystkich statków powietrznych użytkowanych przez określonego przewoźnika lotniczego do czasu trwałego usunięcia przyczyn powstałego zagrożenia, a wiec realizację obowiązku, o którym mowa w art. 119a ust. 4 w wersji projektowanej.

Celem zmian wprowadzanych w art. 164-172 ustawy jest dostosowanie przepisów krajowych do postanowień rozdziału II rozporządzenia nr 1008/2008/WE. W tym zakresie proponuje się uchylenie przepisów krajowych, które powtarzają przepisy prawa UE, a ponadto wprowadzenie narzędzi umożliwiających skuteczne wykonanie przepisów rozporządzenia nr 1008/2008/WE w Polsce.

Zmiana wprowadzana w art. 164 ust. 1 ustawy, polegająca na wyłączeniu wymogu uzyskania koncesji w odniesieniu do „podejmowania” działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, jest związana z dostosowaniem przepisów ustawy do rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Zgodnie bowiem z definicją koncesji zawartą w tym rozporządzeniu, koncesja jest uprawnieniem do wykonywania przewozu, a brak koncesji skutkuje zakazem przewozu drogą powietrzną – tym samym rozporządzenie nr 1008/2008/WE nie uzależnia podjęcia działalności od posiadania koncesji, a jedynie uzależnia od tego jej wykonywanie. Dodatkowo wprowadzono (w nowym ust. 4) obowiązek powiadamiania Prezesa Urzędu przez przewoźnika o rozpoczęciu działalności i zaprzestaniu jej prowadzenia. Powyższe wynika z faktu, że te informacje są niezbędne w szczególności dla ustalenia przez Prezesa Urzędu, czy zachodzą lub nie zachodzą przesłanki do przedstawienia koncesji do zatwierdzenia.

W ramach nowelizacji zrezygnowano z określania w treści ustawy zakresu wniosku o udzielenie koncesji, jak również zakresu dokumentów i informacji dołączanych do wniosku. Kompleksowe uregulowanie tych kwestii, jak również informacji przedstawianych przez przewoźnika lotniczego w ramach bieżącego nadzoru, zostanie zawarte w nowym rozporządzeniu wydanym na podstawie zmienionej ustawy (nowe brzmienie art. 172 ustawy). W związku z tym, wymogi dotyczące wniosku i informacji do niego dołączanych zostały usunięte z art. 166 ustawy w dotychczasowym brzmieniu. Niemniej, w celu zapewnienia skutecznej weryfikacji spełniania przez wnioskodawcę wymogów określonych w przepisach rozporządzenia nr 1008/2008/WE, pozostawiono w ustawie możliwość żądania przez Prezesa Urzędu dodatkowych dokumentów potwierdzających spełnianie tych wymogów względem tych, które określone zostaną w przepisach wykonawczych do ustawy. Konsekwencją omawianej zmiany jest także konieczność zmiany art. 175 ust. 2 pkt 1, który odsyłał dotychczas do dokumentów określonych w art. 166 ust. 3 ustawy. Należy przy tym podkreślić, że zmiana brzmienia art. 175 ust. 2 pkt 1 nie stanowi zmiany merytorycznej zakresu informacji składanych wraz z wnioskiem.

Przepis proponowany w art. 166 ust. 3 jest związany z koniecznością wypełnienia warunków określonych w art. 4 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1008/2008/WE wskazujących, że struktura przedsiębiorstwa pozwala właściwemu organowi wydającemu koncesje na zastosowanie przepisów rozdziału II oraz że państwa członkowskie lub obywatele państw członkowskich posiadają ponad 50 procent udziałów w przedsiębiorstwie oraz skutecznie je kontrolują, bezpośrednio lub pośrednio poprzez jedno lub więcej przedsiębiorstw pośredniczących, z wyjątkiem przypadków zgodnych z postanowieniami umowy z państwem trzecim, której Wspólnota jest stroną. Należy bowiem wskazać, że w przypadku spółek akcyjnych z większościowym pakietem akcji na okaziciela brak jest możliwości weryfikacji przez Prezesa Urzędu – w każdym momencie – spełnienia przez przewoźnika wskazanych warunków.

Odnośnie do art. 166 ust. 4 ustawy, należy wyjaśnić, że jego wprowadzenie jest związane z potrzebą jednoznacznego wskazania, czy w ramach postępowania koncesyjnego Prezes Urzędu stosuje przepis art. 5 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1008/2008/WE, analogicznie jak zostało to określone w art. 171a ust. 7 ustawy w odniesieniu do nadzoru bieżącego. Przepisy rozporządzenia nr 1008/2008/WE przewidują bowiem w dwóch przypadkach fakultatywne działanie organu koncesyjnego w kwestiach oceny spełniania wymogów finansowych, tj.: w art. 5 ust. 3 akapit drugi (na etapie wydawania koncesji) oraz w art. 8 ust. 8 akapit drugi (w ramach nadzoru bieżącego nad koncesjonariuszem). Ustawa – Prawo lotnicze w dotychczasowy brzmieniu określa sposób postępowania organu koncesyjnego jedynie w drugim ze wskazanych przypadków, powodując tym samym brak prawnej przejrzystości w zakresie stosowania art. 5 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Uznając celowość ograniczania barier administracyjnych zakłada się odstąpienie od stosowania art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1008/2008/WE w stosunku do przedsiębiorstwa ubiegającego się o koncesję na mocy art. 5 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, które zamierza wykonywać regularne przewozy lub którego obrót przekracza 3 mln EUR rocznie.

Zmiany w art. 167 mają na celu ograniczenie treści koncesji jako dokumentu wydawanego przez Prezesa Urzędu do elementów niezbędnych. Dotychczas obowiązujące postanowienia art. 167 ust. 3 ustawy wskazują na liczne obligatoryjne elementy decyzji koncesyjnej, implikując tym samym zasadność każdorazowej jej zmiany w przypadku jakichkolwiek modyfikacji tych elementów. Powyższe dotyczy w szczególności danych związanych ze strukturą kapitałową przedsiębiorcy. Mając na względzie, że decyzje biznesowe przewoźnika lotniczego w przedmiocie zmiany struktury kapitałowej poprzez zwiększenie kapitału zakładowego, zmiany w zakresie udziałowców lub akcjonariuszy mogą być podejmowane często, a także z uwagi na fakt, iż odzwierciedlenie tego stanu w samej koncesji nie przedstawia wartości dodanej, zarówno dla strony decyzji (mogącej w każdej chwili legitymować się aktualnym odpisem z Rejestru Przedsiębiorców), Prezesa Urzędu (który niezależnie od treści decyzji koncesyjnej zobowiązany jest na bieżąco weryfikować spełnianie przez przewoźnika wymagań warunkujących utrzymanie koncesji, w tym dotyczących struktury udziałów), jak również innych uczestników rynku transportu lotniczego – zasadne jest dokonanie modyfikacji przepisów ustawy w tym zakresie. Jednocześnie z uwagi na fakt, że jedynie w niektórych przypadkach istnieje zasadność określenia w decyzji koncesyjnej szczególnych warunków prowadzenia działalności (np. określenie czasu obowiązywania koncesji w przypadku koncesji tymczasowej), ten element koncesji wyłączono z elementów obligatoryjnych i wprowadzono jako element fakultatywny. Należy przy tym podkreślić, że analiza dokumentów koncesyjnych wydawanych przez właściwe organy innych państw UE wskazuje, że zakres informacji zawartych w koncesjach jest węższy niż zakres wymagany zgodnie z przepisami ustawy w dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie w omawianym przepisie ustawy wskazano wprost, że koncesja może przyznawać uprawnienie do eksploatacji statków powietrznych o maksymalnej masie startowej (MTOM) poniżej 10 ton lub o liczbie miejsc pasażerskich poniżej 20 albo bez ograniczenia MTOM lub liczby miejsc pasażerskich – takie rozróżnienie wynika z przepisów rozporządzenia nr 1008/2008/WE i wiąże się z różnym zakresem nadzoru nad przewoźnikiem w aspekcie finansowym. Doprecyzowano także, że w ramach decyzji koncesyjnej określa się uprawnienia dotyczące typu przewozu (regularny lub nieregularny) oraz rodzaju przewozu (pasażerowie, towar, poczta).

Art. 167a otrzymał nowe brzmienie. Zmiany w treści przepisu mają na celu z jednej strony uchylenie przepisów powtarzających postanowienia rozdziału II rozporządzenia nr 1008/2008/WE, a z drugiej – objęcie przepisami krajowymi wszystkich przypadków, w których dochodzi lub może dojść do zatwierdzenia koncesji. O ile sam obowiązek przedstawienia koncesji do zatwierdzenia wynika wprost z rozporządzenia nr 1008/2008/WE, o tyle w ustawie określa się zakres dokumentów i informacji przedstawianych w ramach tego procesu Prezesowi Urzędu przez przewoźnika, jak również wskazuje się na formę administracyjną zatwierdzenia. W celu uproszczenia procedur zakłada się, że w przypadku pozytywnej weryfikacji spełnienia wymogów przez przewoźnika proces zatwierdzenia koncesji zakończy się jedynie pisemnym poinformowaniem przewoźnika o tym fakcie, natomiast gdyby w ramach tej weryfikacji stwierdzono naruszenie któregoś z warunków utrzymania koncesji, Prezes Urzędu zobowiązany będzie do wszczęcia postępowania ws. zawieszenia, ograniczenia lub cofnięcia koncesji. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia nr 1008/2008/WE, organ wydający koncesję nie utrzymuje ważności koncesji w przypadku, gdy jakiekolwiek z wymagań rozdziału II tego rozporządzenia nie jest spełnione.

W art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008/WE wskazane zostały przypadki, w których organ koncesyjny „dokładnie monitoruje spełnianie wymagań niniejszego rozdziału” (tj. rozdziału II). Aktualnie obowiązujące przepisy krajowe w żaden sposób nie regulują ww. kwestii ani nie wskazują, jakimi przesłankami należy kierować się przy wykonywaniu tej normy prawa UE. Nie wskazano również, w jaki sposób powinna zakończyć się dana procedura, tj. czynnością o charakterze materialno-technicznym czy też decyzją administracyjną. W związku z tym, analogicznie jak w przypadku zatwierdzania koncesji, uregulowano w ustawie kwestie dotyczące procedury prowadzenia i zakończenia monitoringu spełniania przez przewoźnika wymagań do utrzymania koncesji w przypadkach, gdy taki monitoring jest wymagany na gruncie przepisów rozporządzenia nr 1008/2008/WE (nowe brzmienie art. 167a ust. 6).

Rozwiązania zaproponowane w nowym w art. 171a ustawy mają na celu eliminację barier administracyjnych w zakresie, w jakim nie są one wymagane prawem UE. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 171a ust. 1 ustawy, polski przewoźnik lotniczy jest obowiązany do przekazywania Prezesowi Urzędu kopii aktualnego dokumentu potwierdzającego objęcie tego przewoźnika ważnym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej oraz kopii dokumentu dotyczącego kolejnego okresu ubezpieczenia o tym samym zakresie co dotychczasowe. Przepis ten, oprócz realizacji obowiązku potwierdzenia spełniania wymagań ubezpieczeniowych wskazanych w art. 4 lit. h) rozporządzenia nr 1008/2008/WE, nakłada na przewoźnika również obowiązek przedkładania dokumentu dotyczącego kolejnego okresu ubezpieczenia. Wymóg ten nie znajduje oparcia w aktualnie obowiązujących przepisach UE. Realizacja przez przewoźników wymogu posiadania dokumentu dotyczącego potencjalnego przyszłego okresu działalności jest wyjątkowo uciążliwa dla przedsiębiorców, zarówno z powodów ekonomicznych, jak i administracyjnych. Dlatego też proponuje się rezygnację z tego wymogu. Jednocześnie zgodnie z art. 171a ust. 2 ustawy w dotychczasowym brzmieniu, kopie dokumentów ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 171a ust. 1, powinny być potwierdzone za zgodność z oryginałem urzędowo lub notarialnie, co stanowi zbędne obciążenie administracyjne i nie jest wymagane na gruncie prawa UE. W związku z tym, w nowelizacji ustawy zaproponowano rezygnację z tego wymogu co do formy kopii dokumentu. Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z art. 4 lit. h) rozporządzenia nr 1008/2008/WE, jednym z wymogów uzyskania koncesji jest spełnianie wymagań ubezpieczeniowych. Z kolei art. 171a ustawy nakłada na przewoźnika lotniczego – to jest podmiot już posiadający koncesję na przewóz lotniczy – określone wymogi w zakresie formy składanego dokumentu ubezpieczeniowego. Dokonując literalnej wykładni ustawy przyjąć należy zatem, że wymogi wskazane w art. 171a ustawy mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do podmiotu już posiadającego koncesję i nie mogą być stosowane do podmiotu wnioskującego o przyznanie ww. uprawnienia. Rozwiązanie takie jest niekorzystne dla wnioskodawców ubiegających się o koncesję, gdyż uniemożliwia skorzystanie z udogodnień takich jak możliwość przedłożenia polisy w języku angielskim (art. 171a ust. 1a ustawy). Wobec tego, proponuje się zrównać w tym zakresie wymogi dla wnioskodawcy z wymogami dla podmiotów posiadających koncesję. Ponadto wprowadza się rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia koncesji z uwagi na nieprzedstawienie dokumentu ubezpieczenia w okresie, na jaki koncesja była zawieszona, koncesja nadal pozostaje zawieszona – rozwiązanie to ma na celu uniknięcie sytuacji w której po okresie zawieszenia koncesji do czasu jej cofnięcia przewoźnik ma ważną koncesję uprawniającą go do wykonywania przewozów przy braku wymaganego prawem ubezpieczenia OC.

W związku z koniecznością uchylenia regulacji, stanowiącej powtórzenie przepisu art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, zaproponowano nowe brzmienie art. 171b ustawy. Jednocześnie dokonano zmiany w dotychczasowym ust. 2 tego artykułu (nowy ust. 1), celem doprecyzowania o jaką ocenę chodzi, a także o wskazanie w jaki sposób (w oparciu o co) dokonywana jest ocena. Jednocześnie wykreślono – jako zbędne – odwołanie do sprawozdania finansowego, gdyż stanowi ono jeden z dokumentów wymienionych w załączniku I pkt 3 (ppkt 3.1), do którego i tak odsyła omawiany przepis prawa krajowego.

Celem nowelizacji jest także zwiększenie skuteczności działania organu koncesyjnego w zakresie egzekwowania dokumentów i informacji wymaganych od przewoźnika. Prezes Urzędu w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad przewoźnikiem lotniczym jest obowiązany badać spełnianie przez niego obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 1008/2008/WE. W tym celu może żądać przedstawienia przez niego stosownych dokumentów lub informacji. Brak jest natomiast w obowiązujących przepisach sankcji regulacji umożliwiających skuteczne egzekwowanie tych dokumentów lub informacji w sytuacji, gdy przewoźnik ich nie przedstawia. W związku z tym należy wyposażyć Prezesa Urzędu w skuteczne narzędzia prawne umożliwiające mu sprawowanie efektywnego nadzoru bieżącego nad przewoźnikami lotniczymi wynikającego z rozdziału II rozporządzenia nr 1008/2008/WE . Stąd też propozycja art. 171c, która wskazuje na wprowadzenie – analogicznego do obowiązującego aktualnie na mocy art. 171a ustawy, mechanizmu stosowanego w odniesieniu do dokumentów ubezpieczeniowych, tj. możliwości dwukrotnego wezwania przez Prezesa Urzędu przewoźnika do przedstawiania wymaganej dokumentacji, pod rygorem zawieszenia koncesji. W przypadku zaś nieprzedstawienia dokumentów w okresie, na jaki została zawieszona koncesja, Prezes Urzędu będzie zobowiązany do niezwłocznego cofnięcia koncesji.

 W ramach nowelizacji wprowadza się także wymóg, aby oświadczenia przewoźników lotniczych oraz przedsiębiorców wnioskujących o udzielenie koncesji, wymienione w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 172 ustawy, były składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Należy bowiem wskazać na duże znaczenie treści takich oświadczeń dla potwierdzenia spełniania bezwzględnie wymaganych prawem UE warunków uzyskania i utrzymania koncesji, stąd ich treść powinna w pełni odzwierciedlać stan faktyczny.

Z uwagi na wprowadzane zmiany w odniesieniu do zakresu treści koncesji przewoźnika lotniczego (art. 167 ustawy), w ramach przepisów przejściowych zakłada się, że wszystkie wydane przed wejściem w życie zmiany ustawy koncesje zostaną poddane z urzędu procedurze dostosowania ich treści do nowych przepisów. Okres 12 miesięcy na wszczęcie przez Prezesa Urzędu postepowań w sprawie zmian w treści wydanych dotychczas koncesji wydaje się być w ocenie projektodawcy wystarczający. Ponadto, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zostaną z urzędu wszczęte postępowania w celu dostosowania do jej przepisów upoważnienia obejmujące uprawnienie do wykonywania przewozów regularnych. Z kolei z dniem wejścia w życie ustawy utracą moc upoważnienia obejmujące uprawnienie do wykołowywania wyłącznie serii przewozów nieregularnych.

W projektowanym art. 185a oraz w art. 190c zaproponowano wskazanie możliwości wyłączenia instytucji milczącej zgody na gruncie przepisów ustawy, z uwagi na specyfikę postępowań, a przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo i życie ludzkie. Milcząca zgoda powinna być wyłączona przede wszystkim w postępowaniach z zakresu przewozu lotniczego (koncesje dla polskich podmiotów, zezwolenia na przewóz lotniczy dla obcych przewoźników), ponieważ sam fakt niewydania w terminie zezwolenia nie może skutkować przyjęciem fikcji, ze koncesja/zezwolenie zostało wydane. Może bowiem dość do sytuacji, gdy podmiot nie spełnia wszystkich wymagań (brak ubezpieczenia, brak świadectw zdatności do lotu, brak certyfikatu przewoźnika lotniczego), a mimo to przyjmuje się domniemanie, że z uwagi na upływ terminu na wydanie decyzji może on rozpocząć wykonywanie przewozów lotniczych.

Zgodnie z zasadą milczącej zgody, jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał on rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej. Wówczas istnieje swoista fikcja prawna – nierozpatrzenie wniosku w terminie oznacza przyjęcie, że wydane zostało rozstrzygnięcie stwierdzające prawidłowość stanowiska wnioskodawcy, przedsiębiorca zaś może żądać stosownego zaświadczenia w tym zakresie.

Należy mieć na uwadze, że rozstrzygnięcia organu państwowego czy samorządowego w postaci aktu administracyjnego, zapadają w ściśle określonych obszarach wymagających obecności organu i z reguły podyktowane są interesem publicznym. Przykładowo, organ wydaje koncesję na przewóz lotniczy, gwarantując tym samym spełnianie przez przewoźnika lotniczego warunków pozwalających na bezpiecznie i nieprzerwane wykonywanie przewozu lotniczego. Przyjmując fikcję prawną, że przekraczając termin przy udzielaniu koncesji, organ wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem o udzielenie koncesji, naraża się tym samym pasażerów, załogę, osoby trzecie na niebezpieczeństwo pozbawienia życia lub uszczerbku na zdrowiu, zaś samego przedsiębiorcę na konieczność wypłaty olbrzymich odszkodowań.

Taką samą argumentację należy podnieść w przypadku postępowań w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego . Nie sposób bowiem przyjąć założenia, że podmiot może rozpocząć wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego przed wydaniem zezwolenia, tym samym przed spełnieniem wszystkich warunków niezbędnych do jego uzyskania (również kwestii bezpieczeństwa, którego spełnianie potwierdza się przed wydaniem zezwolenia z art. 173 ust. odpowiednim certyfikatem).

W postępowaniach wskazanych w art. 185a oraz 190c nadrzędny jest interes publiczny przejawiający się w trosce o bezpieczeństwo pasażerów, załóg statków powietrznych, obsługi naziemnej czy też bezpieczeństwo strategicznych obiektów składających się na infrastrukturę państwa, tj. porty lotnicze.

W zakresie art. 190c ust. 2 propozycja podyktowana jest charakterem postępowań, które muszą być prowadzone w sposób bardzo szybki z uwagi na specyfikę przewozów czarterowych. W tych postępowaniach wnioski o wydanie zezwolenia składa się w terminach 3 lub 14 dni przed wydaniem zezwolenia i dodatkowe potwierdzanie wpłynięcia wniosku jest zbędnym obciążeniem organu, który przede wszystkim powinien w tym czasie badać istotne z punktu widzenia interesu publicznego kwestie jak bezpieczeństwo (świadectwa zdatności do lotu, certyfikat przewoźnika lotniczego) i dokumenty ubezpieczenia.

Potrzeba nowelizacji przepisów art. 190 – 195 ustawy, dotyczących przewozów lotniczych, została podyktowana przede wszystkim wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-628/11 International Jet Managament, zgodnie z którym przewoźnicy lotniczy posiadający koncesje wydane przez inne państwa członkowskie wykonujący loty nieregularne handlowe do lub z państw trzecich nie powinni być dyskryminowani ze względu na przynależność państwową. Tym samym państwa członkowskie nie powinny wymagać od przewoźników lotniczych uzyskania zezwolenia na wykonywanie takich operacji, a wymóg w zakresie przedstawiania przez przewoźników lotniczych oświadczeń innych przewoźników o braku zainteresowania bądź niemożności realizacji tych operacji jest naruszeniem zasady niedyskryminacji wskazanej w art. 18 TFUE. Wspomniany wyrok wskazuje również, że rozporządzenie 1008/2008 obejmuje nie tylko loty wewnątrzwspólnotowe, ale również loty obsługujące trasy między państwem członkowskim a państwem trzecim.

Obecny stan prawny w ustawie – Prawo lotnicze nie koresponduje z ww. orzeczeniem, gdyż wymaga się uzyskania zezwoleń dla przewoźników unijnych na połączeniach nieregularnych na trasach pomiędzy RP a państwami trzecimi – żądając przy tym informacji i dokumentów, jakie są już weryfikowane przez państwo UE koncesjonujące danego przewoźnika.

Ponadto, przesłanką przy wydawaniu zezwoleń jest korzystanie przez polskich przewoźników lotniczych w państwie obcego (w tym przypadku unijnego) przewoźnika lotniczego z podobnych praw lub uzyskiwania innych wzajemnych korzyści – potwierdzonych przez władze lotnicze państwa.

Wymaga się również od przewoźników lotniczych ustanowienia się na terytorium RP celem wykonywania przewozów regularnych lub serii przewozów nieregularnych na określonych trasach lub obszarach między RP a państwem trzecim.

Nowelizacja zakłada, że zarówno polski przewoźnik lotniczy, jak i inni przewoźnicy posiadający koncesję udzieloną przez państwo członkowskie UE, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronę umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – mogą wykonywać regularne przewozy lotnicze po uzyskaniu upoważnienia wydanego przez Prezesa Urzędu.

Z kolei wskazani powyżej przewoźnicy lotniczy (oprócz tych posiadających koncesję szwajcarską, którzy muszą uzyskać upoważnienie również na przewozy nieregularne) mogą wykonywać nieregularne przewozy lotnicze na trasach do lub z państw trzecich bez upoważnienia. Proponowane przepisy uwzględniają również treść umowy o transporcie lotniczym zawartej między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską, zgodnie z którą przewoźnicy z Konfederacji Szwajcarskiej mają prawo wykonywania przewozów na trasach między państwami UE a Konfederacją Szwajcarską, a nie mają praw kabotażu w państwach UE.

Przepisy regulujące kwestie związane z wydawaniem upoważnień wynikają przede wszystkim z dokonania ww. zmiany systemowej.

Usunięcie barier administracyjnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej dla unijnych przewoźników lotniczych w zakresie wykonywania przewozów lotniczych z RP do krajów trzecich poprzez zastrzeżenie niestosowania wymogu ustanowienia na terytorium RP w przypadku, gdy wynika to z umowy międzynarodowej regulującej wykonywanie ww. przewozów lotniczych, uzasadnione jest koniecznością uwzględnienia okoliczności, że z umów międzynarodowych może wynikać brak obowiązku ustanowienia. Niektóre z takich umów rozszerzają wspólny rynek lotniczy wprowadzając możliwość wykonywania przewozów lotniczych na określonych trasach przez wszystkich przewoźników unijnych, bez konieczności spełnienia dodatkowych warunków (w tym np. ustanowienia). Takie stanowisko zostało zaprezentowane w korespondencji skierowanej przez KE do państw członkowskich UE w październiku 2013 r., w którym się powołano się na konieczność zapewnienia w powyższym zakresie spójności przepisów krajowych państw członkowskich z przepisami rozporządzenia nr 847/2004/WE.

Ponadto, niniejsza nowelizacja wprowadza zmiany w przepisach ustawy dotyczących dystrybucji ograniczonych praw przewozowych. Przyznawanie takich praw będzie się odbywało z uwzględnieniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Stronami postępowania będą wszyscy przewoźnicy lotniczy, który złożą wniosek o przyznanie praw na danej trasie wraz z odpowiednią dokumentacją. W konsekwencji postępowanie zostanie zakończone wydaniem jednej decyzji, w której Prezes Urzędu dokona podziału praw przewozowych. W odróżnieniu od dotychczasowych ram prawnych, gdzie postępowania odwoławcze miał formę protestu w ramach procedury konkursowej, do którego nie miały zastosowania przepisy KPA, nowelizacja ustawy zakłada, że na decyzje Prezesa Urzędu ws. przyznania ograniczonych praw przewozowych stronom będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, na zasadach ogólnych KPA.

Wprowadzenie wymogu przedkładania dokumentu zezwolenia przewoźnika lotniczego (TCO – Third Country Operator), o którym mowa w art. 3 rozporządzenia nr 452/2014/UE, przez przewoźników lotniczych spoza UE ubiegających się o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozu lotniczego do lub z RP jest zgodne z rozporządzeniem nr 452/2014/UE. Wprowadzenie obowiązku posiadania zezwolenia TCO przewoźnika lotniczego z kraju trzeciego przy ubieganiu się o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozu lotniczego ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w komercyjnym lotnictwie cywilnym.

Przedłożenie dokumentu zezwolenia TCO, którego uzyskanie możliwe jest po spełnieniu wymagań określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia nr 452/2014/UE oraz w procedurze określonej w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, uzasadnia rezygnację z wymogu przedkładania w postępowaniu o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów lotniczych certyfikatu przewoźnika lotniczego, świadectwa zdatności do lotu statku powietrznego, koncesji lub dokumentu równoważnego, z uwagi na fakt, że dokumenty te podlegają weryfikacji w toku wskazanej procedury.

Wprowadza się również rozwiązanie, z którego wynika zakaz zbywania praw przewozowych przyznanych w drodze decyzji administracyjnych przez Prezesa Urzędu o udzieleniu upoważnienia lub zezwolenia, o którym mowa w art. 193 ust. 1 i 2 ustawy.

Zmiana przepisów i wprowadzenie samodzielnych rozwiązań w przedmiocie wyznaczenia przewoźnika lotniczego oraz cofnięcia wyznaczenia (art. 192b ustawy) ma na celu zarówno wyraźne oddzielenie kwestii wyznaczenia od udzielenia upoważnienia, jak i przesądzenie o nieadministracyjnej formie dokonywanego wyznaczenia, jeżeli wyznaczenia takiego wymaga umowa międzynarodowa lub prawo państwa trzeciego, w którego granicach mają być wykonywane przewozy lotnicze.

Nowelizacja art. 195a ma na celu dostosowanie przepisów ustawy – Prawo lotnicze do obecnej praktyki, w tym także do realizacji wymogów wynikających z rozporządzenia nr 847/2004/WE poprzez możliwość żądania przez Prezesa Urzędu danych statystycznych od przewoźników lotniczych w ramach przygotowań prowadzonych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego do negocjacji umów międzynarodowych.

Nowelizacja art. 196b ustawy – Prawo lotnicze wynika z konieczności doprecyzowania stosowania wymogu dotyczącego zawiadamiania Prezesa Urzędu o planowaniu wykonywania regularnych przewozów lotniczych na trasach do lub z oraz w RP na zasadach umowy o dzieleniu oznaczeń linii w związku z postanowieniem art. 15 ust. 5 rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Wspólnotowi przewoźnicy lotniczy mogą zawierać umowy o dzieleniu oznaczeń linii z dowolnym przewoźnikiem lotniczym z państwa trzeciego, a konieczność zawiadamiania o tym stanowiłaby dodatkową barierę administracyjną, której potencjalne oddziaływanie byłoby nieskuteczne w związku z ww. przepisem unijnym Doprecyzowanie stosowania wymogu tylko do przewoźników lotniczych z państw trzecich wynika z konieczności weryfikacji postanowień właściwych umów międzynarodowych o komunikacji lotniczej. Mając na uwadze interes przewoźników lotniczych z siedzibą poza granicami UE uzupełniono nomenklaturę (m.in. poprzez doprecyzowanie jej zgodnie z brzmieniem rozporządzenia nr 965/2012/UE), celem uniknięcia niejasności interpretacyjnych. Dostosowano również terminy i formę przekazywania decyzji do praktyki. Jednocześnie, z uwagi na przepisy rozporządzenia nr 965/2012/UE, które również regulują pewien aspekt współpracy między przewoźnikami na zasadzie umowy o dzieleniu oznaczeń linii zaproponowano zmiany mające na celu dostosowania art. 196b do nowo tworzonego art. 196c ustawy oraz przepisu ARO.OPS.105 i ORO.AOC.115 rozporządzenia nr 965/2012/UE, poprzez wskazanie nowej przesłanki do wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zakazującej wykonywania przewozów, tj. przesłanki naruszenia przepisów Unii Europejskiej.

Kwestie związane z ustalaniem taryf lotniczych i stawek lotniczych za przewozy lotnicze wykonywane na terenie Unii Europejskiej regulują przepisy rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w art. 198 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze.

Regulacje krajowe odnoszą się zatem wyłącznie do taryf przewozu lotniczego stosowanych w przewozach lotniczych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a państwami trzecimi. Przepisy art. 198 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze wskazują na konieczność przedstawiania Prezesowi Urzędu taryf lotniczych stosowanych w przewozach lotniczych między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którym zawarto umowę międzynarodową regulującą zasady ustalania taryf lotniczych, zgodnie z zasadami określonymi w tej umowie. Z powyższego wynika, że przepisy krajowe dotyczące taryf lotniczych ograniczają się zarazem do taryf uregulowanych w umowach międzynarodowych (zasadniczo umowach dwustronnych). Obowiązujące obecnie przepisy prawa odsyłają do umów międzynarodowych wskazując, że jeśli regulują one zasady ustalania taryf przewozu lotniczego to wówczas Prezes Urzędu podejmuje działania i wydaje decyzje administracyjne dotyczące tych taryf na zasadach określonych w tych umowach.

Nowelizacja przepisu polega na tym, że w regulacji wyraźnie wskazuje się, że taryfy stosowane w przewozach lotniczych między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim podlegają przedstawieniu Prezesowi Urzędu do zatwierdzenia jedynie wówczas, gdy umowa międzynarodowa tak stanowi.

W związku z tym, utrzymanie delegacji do wydania aktu wykonawczego jest bezprzedmiotowe przede wszystkim z uwagi na fakt, że Prezes Urzędu będzie postępował w sprawie taryf lotniczych na zasadach określonych w umowach międzynarodowych. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie taryf przewozu lotniczego (Dz. U. poz. 911) jedynie określa jedynie elementy, jakie zawierane są we wniosku składanym przez przewoźnika lotniczego w przypadku przedkładania taryf do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krajowe regulacje nie wnoszą żadnych nowych rozwiązań w tym zakresie, a jedynie odsyłają do stosownych umów międzynarodowych bądź obowiązujących wprost regulacji UE (rozporządzenie nr 1008/2008/WE). Nowelizacja ma zatem na celu usunięcie przepisów zbędnych.

Ponadto, należy mieć na względzie, że regulacje dotyczące taryf lotniczych wskazujące na konieczność ich zatwierdzania przez Prezesa Urzędu znajdują się jedynie w pojedynczych umowach międzynarodowych, a więc adresowane są do wąskiej grupy adresatów (stron umów). Co więcej, na ogół same umowy międzynarodowe wprost regulują konieczność ich zatwierdzania, tym samym rozwiązania w przepisach krajowych są zbędne.

Obecnie obowiązujące przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 80/2009 z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 2299/89 precyzyjnie regulują kwestie praw i obowiązków stron systemów rezerwacyjnych oraz tryb i sposób postępowania wobec nich. Nie nakładają również w tym zakresie żadnych szczególnych obowiązków na państwa członkowskie. Ewentualne działania państw członkowskich mają głównie charakter pomocniczy w stosunku do Komisji Europejskiej i nie wymagają odrębnych regulacji.

Wobec takiego stanu prawnego jakiekolwiek regulacje w tym zakresie w prawie krajowym wydają się zbędne.

Celem proponowanych zmian jest efektywna i przejrzysta regulacja, która nie będzie nakładać na podmioty rynku nadmiernych obciążeń. Obecnie obowiązujące przepisy mogą tworzyć mylne wrażenie, że w polskim systemie prawnym obowiązuje oddzielny reżim regulujący kwestie systemów rezerwacyjnych. Tymczasem, regulacje istniejące w prawie krajowym, z uwagi na ich konstrukcję i brak przepisów wykonawczych, mają charakter wyłącznie informacyjny. Interes rynku nie przemawia jednak za zasadnością utrzymywania tego typu przepisów dotyczących systemów rezerwacyjnych. Co więcej, brak jasności odnośnie do obowiązujących przepisów może utrudniać podmiotom prowadzenie działalności na polskim rynku.

W ramach nowelizacji proponuje się także rezygnację z delegacji ustawowej w kwestii regulaminów przewozu lotniczego, z uwagi na brak skutecznych narzędzi służących stosowaniu przepisów oraz fakt powiązania tej kwestii z ochroną konsumenta, a w konsekwencji możliwością stosowania w tym zakresie właściwych przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W świetle powyższego proponuje się uchylenie art. 201 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo lotnicze.

Konieczność zmiany treści art. 201a ust. 1 ustawy związana jest z potrzebą dostosowania wymagań krajowych do postanowień rozporządzenia nr 1008/2008/WE oraz do wniosków płynących z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C-628/11 International Jet Managament. Zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, wykonywanie przewozów lotniczych przez wspólnotowych przewoźników lotniczych na trasach wewnątrz UE odbywa się bez konieczności uzyskiwania dodatkowych zezwoleń lub upoważnień. Ponadto, zgodnie z ww. wyrokiem również wykonywanie nieregularnych przewozów lotniczych na trasach poza terytorium UE powinno się odbywać bez dodatkowych zezwoleń ze strony państwa członkowskiego, do lub z którego terytorium odbywa się taki przewóz. W związku z tym, zobowiązanie do przedkładania programów lotów do wiadomości Prezesa Urzędu stanowi dodatkową barierę administracyjną niezgodną z ww. rozporządzeniem unijnym oraz wyrokiem Trybunału. Z uwagi na fakt, że wykonywanie regularnych przewozów lotniczych przez unijnych przewoźników lotniczych na trasach do lub z RP poza terytorium UE podlega konieczności uzyskania upoważnienia do wykonywania takich przewozów, niezbędne jest umożliwienie weryfikacji ich wykonywania przez Prezesa Urzędu poprzez pozostawienie możliwości żądania przedstawienia do wiadomości rozkładów lotów stosowanych w przewozach do lub z RP.

Ponadto, w art. 201a ust. 2 ustawy dokonano ujednolicenia nomenklatury oraz dostosowano terminy do praktyki w realizowaniu przewozów lotniczych. Doprecyzowano stosowanie wymogu zatwierdzania rozkładów lotów w związku z postanowieniami właściwych umów międzynarodowych.

Zmiana brzmienia delegacji z art. 202 ustawy stanowi pochodną wcześniej wprowadzonych zmian w zakresie reglamentacji przewozów lotniczych (zob. uzasadnienie dotyczące art. 198 ustawy).

W związku z art. 24 rozporządzenia nr 1008/2008/WE istnieje potrzeba wprowadzenia w prawie krajowym odstraszających, efektywnych i adekwatnych do naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 23 rozporządzenia nr 1008/2008/WE sankcji. Powyższe zostało zrealizowane poprzez wprowadzenie stosownej regulacji w art. 209a ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze. Z uwagi na różne skutki naruszeń wydaje się również uzasadnione aby proponowane kary miały różną wysokość. Wobec tego zakłada się, że działanie polegające na naruszeniu obowiązków dotyczących publikacji i wskazywania w każdej chwili ostatecznej ceny (co może doprowadzić do przeświadczenia u konsumenta, że cena, którą musi zapłacić jest inna od faktycznej, a w efekcie również poprzez manipulację zmusić go do wyboru niekorzystnej oferty) zostanie zagrożone możliwie najwyższą karą pieniężną. Mniejsze skutki negatywne wydaje się natomiast wywołać naruszenie obowiązku podawania informacji o dodatkowych dopłatach do ceny w sposób wyraźny, przejrzysty i na zasadzie opt-in. Naruszenie może jednak, poprzez manipulację, zmuszać konsumenta do wyboru niekorzystnej oferty, dlatego proponuje się ustalenie dla tego naruszenia drugiego co do wysokości maksymalnego pułapu kary pieniężnej. Mniej szkodliwe z punktu widzenia konsumenta wydaje się natomiast nie podanie warunków zastosowanych do taryf. W najmniejszym stopniu interesy konsumenta wydają się naruszać działania polegające na nieujawnianiu, o ile występują, kwot wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt a-d rozporządzenia nr 1008/2008/WE. W takim bowiem przypadku konsument nie jest informowany w sposób właściwy, co nie oznacza, że może podejmować decyzji o zakupie w sposób nieświadomy. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w wykazie naruszeń obowiązków lub warunków wynikających z art. 23 rozporządzenia nr 1008/2008/WE oraz kar za te naruszenia zawartym w załączniku nr 1 do ustawy.

Art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 95/93/EWG nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia przeprowadzenia analizy przepustowości. Kary, o których mowa w przepisie art. 209g, mają na celu dyscyplinowanie zarządzających lotniskami do realizacji obowiązku przedstawienia analizy przepustowości, a przez to zapewnienie skuteczności działań, do których zobowiązują przepisy wskazanego rozporządzenia UE. Należy przy tym wskazać, iż w ramach niniejszej nowelizacji nie wprowadza się nowych kar – omawiane kary funkcjonują obecnie na mocy obowiązującej ustawy – Prawo lotnicze. Zmiana w przedmiotowym artykule ma za zadanie jedynie wskazanie, że kara nakładana jest za nieprzedstawienie analizy przepustowości w wymaganym terminie.

Konsekwencją zmiany przepisów zawartych w art. 193 ust. 1, 2 i art. 191 ust. 2 i 5 ustawy jest konieczność dostosowania do nich brzmienia art. 209n ustawy, zawierającego sankcje w przypadku niestosowania się przewoźników do ustanowionych wobec nich wymogów w zakresie wykonywania przewozów lotniczych. W art. 209n poprawiono zatem wprowadzenie do wyliczenia oraz pkt 2 tego przepisu, tak aby zapewnić im spójność z przytoczonymi art. 191 ust. 2 i 5 oraz 193 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze.

Z kolei w art. 209ud została zawarta sankcja za celowe i wielokrotne wykonywanie operacji lotniczych w terminach znacznie różniących się od przydzielonych czasów na start lub lądowania bądź wykorzystywanie czasów na start lub lądowanie w sposób znacznie różniący się od sposobu wskazanego w chwili przydziału, gdy powoduje to zakłócenia w porcie lotniczym lub operacjach lotniczych. Konieczność wprowadzenia takiej regulacji wynika z art. 14 ust. 5 rozporządzenia nr 95/93/WE, w świetle którego państwa członkowskie zapewniają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje lub równoważne środku w celu zapobiegania tego typu działań.

Dokonanie zmiany art. 209w ust. 1 ma na celu objęcie zakresem tych przepisów wprowadzanych sankcji, które również będą nakładane przez Prezesa Urzędu w drodze decyzji administracyjnych. Proponowany przepis art. 209w ust. 4 wskazuje natomiast przypadki, w których przy nakładaniu kar pieniężnych Prezes Urzędu powinien uwzględnić indywidualizację odpowiedzialności administracyjnej w zależności od zaistniałego stanu faktycznego. Indywidualizacja ta może znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadku kar wyrażonych „widełkowo”, wobec czego przepis odwołuje się wyłącznie do kar określonych w ten właśnie sposób.

Poprzez dodanie ust. 2a w art. 209w wprowadza się rozwiązanie, z którego wynika, że Prezes Urzędu będzie zobowiązany do wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 209uc. Z kolei poprzez dodanie ust. 2b w art. 209w wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2a, koordynator będzie zobowiązany dołączyć materiał dowodowy zebrany w sprawie wraz z określeniem stopnia naruszenia, o którym mowa w art. 209uc.

Obecnie brzmienie art. 209w ust. 5 ustawy – Prawo lotnicze rodzi problemy w jego stosowaniu, głównie w zakresie określenia właściwości organów. Usunięcie regulacji, zgodnie, z którą do nakładania kar pieniężnych stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, ma zatem na celu zastosowanie do kar nakładanych przez Prezesa Urzędu ogólnych zasad postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem dyrektyw nakładania niepodatkowych należności budżetu państwa. W świetle rozwiązania przyjętego w nowym art. 209y, należności z tytułu kar pieniężnych będą stanowiły dochód budżetu państwa.

**Zarządzanie bezpieczeństwem**

Zaproponowane zmiany mają na celu umożliwić stosowanie niedawno opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej rozporządzenia nr 376/2014/UE. W tym zakresie zgodnie z art. 16 ust.12 wyżej wymienionego rozporządzenia istnieje obowiązek po stronie państw członkowskich do wyznaczenia organów odpowiedzialnych za wykonanie przepisów art. 16 ust. 6, 9 i 11. Wskazane rozporządzenie Unii Europejskiej w art. 21, wymaga również od państw członkowskich ustanowienia przepisów dotyczących sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia tego rozporządzenia.

Prezes Urzędu z racji wykonywania funkcji organu administracji lotnictwa cywilnego (centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach lotnictwa cywilnego), powinien być przede wszystkim podmiotem odpowiedzialnym za sprawowanie nadzoru nad wdrażaniem zasady „Just culture”, rozumianej jako kultura sprawiedliwego traktowania, przez podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego. Dlatego też, proponuje się, aby w art. 21 ust. 2 pkt 15 dodać nową lit. e, wskazującą Prezesa Urzędu jako organ właściwy w zakresie przepisu art. 16 ust. 9 i ust. 11 rozporządzenia nr 376/2014/UE, tj.:

1. w zakresie możliwości dokonywania przeglądu przepisów wewnętrznych dotyczących realizacji zasady „Just culture” w podmiotach prowadzących działalność w lotnictwie cywilnym;
2. w zakresie sprawdzania czy osoby działające na rzecz podmiotów prowadzących działalność lotniczą nie ponoszą jakiegokolwiek uszczerbku za zgłoszenie zdarzeń zgodnie z art. 4 i 5 (tj. w ramach obowiązkowego albo dobrowolnego zgłaszania zdarzeń).

Realizując wymóg art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 376/2014 nakazujący państwom członkowskim ustanowienie przepisów dotyczących sankcji za naruszenie przepisów tego rozporządzenia dodaje się w ustawie – Prawo lotnicze art. 209uk wprowadzający karę administracyjną w postaci kary pieniężnej w wysokości 25 000 zł za naruszenie przepisów art. 16 ust. 9 w/w rozporządzenia UE, zgodnie z którym pracownicy i personel kontraktowy, którzy zgłosili zdarzenie lotnicze lub są wymienieni w zgłoszeniach takich zdarzeń, nie mogą ponosić jakiegokolwiek uszczerbku ze strony swojego pracodawcy lub organizacji, dla której świadczone są usługi, z powodu informacji przekazanych przez zgłaszającego.

Osobnego omówienia wymaga treść przepisu art. 16 ust. 6 w związku z ust. 12 rozporządzenia nr 376/2014/UE. Otóż, postępowania karne są prowadzone przez organy, które zostały już wyznaczone na mocy obowiązujących przepisów krajowych. W tym zakresie nie ma potrzeby wyznaczania w ustawie Prawo lotnicze organu, który byłby odpowiedzialny za wykonanie art. 16 ust. 6. W ocenie projektodawcy istnieje jednak potrzeba wprowadzenia przepisu wyłączającego karalność za przestępstwo i wykroczenie z winy nieumyślnej przewidzianej w Dziale 11 ustawy Prawo lotnicze oraz w art. 174 Kodeksu karnego, za zgłoszenie zdarzenia w ramach obowiązkowego i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń. W tym zakresie, projektodawca ma świadomość, że w polskiej procedurze karnej o umyślności albo nieumyślności danego czynu decyduje sąd wydając wyrok i żaden inny organ nie posiada uprawnień do oceniania w tym zakresie. Jednakże, mając na uwadze treść art. 16 ust 6 w związku z ust 12 rozporządzenia nr 376/2014/UE, a także zasadę „Just culture”, proponuje się wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisu wyłączającego karanie za czyny nieumyślne zgłoszone w ramach obowiązkowego albo dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń, o których mowa w rozporządzeniu nr 376/2014/UE, jeżeli o przestępstwie albo o wykroczeniu organy ścigania dowiedziały się wyłącznie na podstawie tego zgłoszenia. W ocenie projektodawcy, taki zapis zawarty w zaproponowanym przepisie art. 212a stanowiłby nie tylko istotny krok ku wdrożeniu w Polsce zasady „Just culture”, ale również byłby uzupełnienie art. 17 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z normą prawną wynikającą z przytoczonego przepisu procedury karnej, postępowania karnego nie wszczyna się, wszczęte umarza, gdy ustawa stanowi, że sprawca nie podlega karze.

**Żegluga powietrzna:**

Zmiana w art. 21 ust. 2 pkt 28 ma na celu zapewnienie pełnej ochrony lotniczych urządzeń naziemnych przed zakłóceniami na terenie samego urządzenia a także w jego otoczeniu (maksymalny zasięg to 20 km dla radarów meteo). Chronione będą również planowane urządzenia zgłoszone do ULC poprzez wydanie decyzji o wprowadzeniu zmian w systemie funkcjonalnym.

Zmiana art. 86 ma na celu uregulowanie zasad ochrony lotniczych urządzeń naziemnych przed obiektami mogącymi zakłócać ich działanie. Szczegółowe zmiany art. 86 dotyczą wprowadzenia powierzchni ograniczających zabudowę wokół lotniczych urządzeń naziemnych, co jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowej pracy tych urządzeń i skutecznej pracy pracowników ULC przy procesie uzgadniania lokalizacji (w tym uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania terenu lub warunków zabudowy).

Jednocześnie dodano przepisy zwalniające niektóre rodzaje obiektów z obowiązku uzgadniania ich projektowanych lokalizacji z ULC, co pozwoli ograniczyć ilość wniosków i umożliwi skoncentrowanie działań organów na analizie tych najbardziej zagrażających prawidłowej pracy urządzenia.

Dodanie w art. 86 ust. 11 ma na celu wprowadzenie mechanizmu wydawania przez Prezesa ULC opinii o możliwości lokalizacji inwestycji ze względu na wysokość zabudowy na obszarze obowiązywania powierzchni ograniczających zabudowę. Przedmiotowy przepis, udostępni inwestorowi możliwość uzyskania od Prezesa ULC wcześniejszej opinii odnośnie wpływu lokalizacji inwestycji na lotnicze urządzenie naziemne, co pozwoli mu wprowadzić zmiany do inwestycji, zanim zostanie rozpoczęty proces uzgodnień projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie.O dużej potrzebie takiego rozwiązania świadczą liczne wnioski składane przez inwestorów do Prezesa ULC o wydanie takiej opinii.

Proponowana zmiana nie wpłynie na zwiększenie nakładu pracy dla ULC z uwagi na fakt, że dokonanie ustaleń odnośnie lokalizacji danej inwestycji w postępowaniu w przedmiocie jej zaopiniowania znacznie ułatwi następnie pracę pracownikom ULC w postępowaniu o dokonanie stosownego uzgodnienia zmiany  miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub warunków zabudowy związanych z tą inwestycją. Podkreślić bowiem trzeba, że aktualnie otrzymywane przez ULC dokumenty w postępowaniu o uzgodnienie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub warunków zabudowy sprowadzają się przede wszystkim do mało czytelnych map w formie papierowej, bez precyzyjnego określenia położenia obszaru zainteresowania. Taki stan rzeczy przekłada się na konieczność pozyskiwania przez pracowników ULC dodatkowych danych niezbędnych do dokonania uzgodnienia m.in. elektronicznych danych zawierających współrzędne ( tj. tabelarycznych danych lub wektorowych danych przestrzennych). W praktyce dane te pochodzą od inwestora. Uzyskanie ich na etapie opinii o możliwości lokalizacji inwestycji ze względu na wysokość zabudowy uprości więc i przyspieszy w rezultacie proces uzgodnienia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Proponuje się uchylenie art. 120 ust. 4, który zobowiązuje zarządzających lotniskami do zapewniania lotniskowej służby informacji powietrznej (AFIS) oraz dostępności służby meteorologicznej w przestrzeni niekontrolowanej (ATZ) przydzielonej danemu lotnisku na podstawie art. 121 ust. 5a. Wymóg ten nie znajduje potwierdzenia w dokumentach ICAO, EUROCONTROL i EASA. W szczególności wymóg taki nie wynika z przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października
2011 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 482/2008 oraz rozporządzenie (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, str. 23, z późn. zm.). Ponadto, korelacja pomiędzy elementem struktury przestrzeni powietrznej strefą ruchu lotniskowego (ATZ - Aerodrome Traffic Zone) a zapewnianiem służby AFIS jest różnie rozwiązywana w krajach europejskich. Na podstawie informacji uzyskanych z AIP kilku krajów można wyróżnić następujące rozwiązania:

1. w Wielkiej Brytanii na lotniskach, którym przydzielono ATZ nie ma obowiązku zapewniania służby AFIS. Istnieją przykłady lotnisk, na których jest ustanowiony ATZ i jest zapewniana służba AFIS, ale są też takie, na których pomimo, że jest strefa ATZ, służba AFIS nie jest zapewniana;
2. w Niemczech – wokół lotnisk niekontrolowanych z operacjami IFR ustanowiono „przestrzenie lotniskowe z klasą przestrzeni F”, w których zapewniana jest służba AFIS;
3. w Hiszpanii jest przykład lotniska, gdzie pomimo, że jest ustanowiona strefa ATZ, to nie jest zapewniana służba AFIS;
4. w Szwecji jest lotnisko, gdzie nie ma strefy ATZ a jedynie strefa TIZ (Traffic Information Zone), natomiast jest tam zapewniana służba AFIS.

Biorąc pod uwagę powyższe, rekomenduje się skorzystanie z rozwiązania brytyjskiego, które pozwala usankcjonować obecny stan faktyczny istniejący w Polsce i daje możliwość dowolnego wyboru w zapewnianiu służby AFIS w przydzielonym ATZ. W takim wariancie:

1) w przypadku zapewniania służby AFIS, zastosowanie znaku wywoławczego INFORMACJA (ATZ i AFIS=INFORMACJA);

2) w przypadku nie zapewniania służby AFIS, zastosowanie znaku wywoławczego RADIO (ATZ i brak AFIS=RADIO).

Proponuje się uchylenie art. 121 ust. 5a, zawierający delegację dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i sposobu tworzenia lotniskowych cywilnych organów służb ruchu lotniczego na lotniskach kontrolowanych i niekontrolowanych. Po przeprowadzeniu oceny aktualnego stanu prawnego przepisów europejskich i krajowych należy uznać, że delegacja ta jest zbędna. Problematyka ta jest objęta przepisami następujących aktów prawnych już obowiązujących:

1) rozporządzenia nr 1035/2011/UE;

2) ustawy z dnia 3 lipca 2002 – Prawo lotnicze;

3) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. poz. 421);

4) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie sposobu wyznaczania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (Dz. U. poz. 608).

Problematyka objęta przepisem art. 121 ust. 5a jest w sposób dostateczny uregulowana w ww. aktach prawnych i w związku z powyższym nie jest uzasadnione istnienie dodatkowych przepisów w tym zakresie.

Dodatkowo w art. 121 zmieniono brzmienie ust. 6 pkt 1 poprzez dodanie obowiązku określenia w akcie wykonawczym zakres wniosku o udzielenie zwolnienia, o którym mowa w art. 21 ust. 2d (dotyczy zwolnień z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 923/2012/UE). Rozwiązanie takie pozwoli na wskazanie jakie informacje powinien zawierać wniosek o udzielenie przedmiotowego zwolnienia, a tym samym ujednolicenie procedury realizacji art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 923/2012/UE.

Nowelizacja art. 127 ust. 1 dotyczy uchylenia odwołania do rozporządzenia Komisji (WE) 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej, które już nie obowiązuje i stworzenie generalnej klauzuli, odwołującej się do przepisów wydanych na podstawie art. 6 rozporządzenia 550/2004.

W dalszej części przedmiotowego przepisu w art. 127 ust. 2 dokonano zmiany, polegającej na tym, że minister właściwy do spraw transportu wydaje decyzję o wyznaczeniu instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a nie jak dotychczas w porozumieniu z Prezesem Urzędu. Zmiana podyktowana jest tym, że zgodnie z art. 127 ust. 3, Prezes Urzędu przedstawia opinię na temat wniosku, która nie powinna być wiążąca dla ministra właściwego ds. transportu.

W art. 127 ust. 3a do 3c uregulowano kwestię możliwości cofnięcia wyznaczenia instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Dotychczas kwestia ta nie była uregulowana wprost w ustawie – Prawo lotnicze. Konieczność uregulowania procedury cofnięcia wyznaczenia podyktowana jest potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i ciągłości żeglugi powietrznej oraz kompletności regulacji w tym zakresie.

Zmiany w brzmieniu art. 128a ust. 1, art. 128b ust. 1, 2, 4 pkt 2 i 3 oraz w art. 128c mają charakter porządkowy tj. likwidują odwołania do nieobowiązujących aktów prawnych UE, tj. rozporządzeń nr 2096/2005/WE oraz 1315/2007/WE wskazując obowiązujące przepisy UE w tej materii, tj. właściwe przepisy rozporządzenia nr 1034/2011/UE oraz rozporządzenia nr 1035/2011/UE.

Nowelizacja ustawy obejmuje odwołanie do rozporządzenia nr 390/2013/UE z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiającego system skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych, które zastąpiło rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej, które przestanie obowiązywać 1 stycznia 2015 r.

Przewiduje się ponadto uregulowanie bezpośrednio w ustawie – Prawo lotnicze systemu zachęt o charakterze finansowym w zakresie obszaru przepustowości, o którym mowa w art. 12 rozporządzenia nr 390/2013/UE, i w konsekwencji uchylenie delegacji zawartej w pkt 2 art. 127 ust. 8 ustawy – Prawo lotnicze. Powyższe zagadnienia stanowią bowiem materię ustawową, jako że dotyczą obowiązków o charakterze finansowym podmiotów prawa.

Projektowane zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) wynikają z niewątpliwego związku tematycznego dotyczącego zmian wprowadzanych do ustawy – Prawo lotnicze w zakresie art. 21 ust. 2 pkt 28, art. 86 ust. 7 i art. 87 ust. 4 polegających na dodaniu pełnego przepisu materialnego określającego działania Prezesa Urzędu w zakresie uzgadniania aktów kształtujących politykę przestrzenną. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w obecnym brzmieniu, nie wskazuje Prezesa Urzędu jako podmiotu, przez którego powinny zostać zaopiniowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jedynie w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego wskazano w art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie, że powinny one zostać uzgodnione z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnym. W związku z powyższym, w celu ujednolicenia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zapewnieniu, że Prezes Urzędu będzie mógł aktywnie uczestniczyć w procesach związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zaproponowano dodanie analogicznego do zawartego w art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie wskazania obowiązku opiniowania zarówno projektów studium jak i uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego z organami do tego właściwymi. Rozwiązanie takie wyraźnie nakaże organom zajmującym się kształtowaniem polityki przestrzennej obowiązek uzyskania uzgodnienia Prezesa Urzędu i zapewni spójność przepisów w tym zakresie, a tym samym realizując wymagania określone w art. 9 rozporządzenia 139/2014/UE.

Jednocześnie z uwagi na wprowadzane w ustawie – Prawo lotnicze zmiany w zakresie wyznaczenia powierzchni ograniczających zabudowę wokół lotniczych urządzeń naziemnych, w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaproponowano rozwiązanie, z którego wynika, że roszczenia właścicieli nieruchomości w związku z niekorzystnymi skutkami uchwalenia planu miejscowego albo jego zmianą, w którym uwzględniono powierzchnie ograniczające zabudowę, dla terenu na którym znajduje się lotnicze urządzenie naziemne, będą mogły być kierowane w stosunku do Państwowej Agencji Żeglugi Powietrznej. Na uwagę zasługuje, że realizacja celu publicznego jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, z wykorzystaniem lotniczych urządzeń naziemnych, których użytkowanie musi być sprawne i niezakłócone nie powinna obciążać właścicieli nieruchomości sąsiadujących z tymi urządzeniami. Byłoby to sprzeczne z wyrażoną w Konstytucji zasadą proporcjonalności i zrównoważonego rozwoju. Tym samym konieczność ponoszenia ewentualnych skutków finansowych wynikających z braku możliwości lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno obciążać podmiot publiczny. Uznano jednak, że w tym konkretnym przypadku obowiązek ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej powinien obciążać nie gminę, (co wprost wynikałoby z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) lecz podmiot, któremu lotnicze urządzenia naziemne służą bezpośrednio. Na podkreślenie zasługuje, że Polska Agencja Żeglugi Powietrznej jest państwową osobą prawną dysponującą mieniem państwowym, a co za tym idzie zachowany byłby warunek ponoszenia odpowiedzialności przez podmiot publiczny. Wprowadzenie przedmiotowego rozwiązania wymagało wskazania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które należy w tym przypadku stosować odpowiednio, co też znalazło odzwierciedlenie w projektowanym art. 37a ust. 2.

Ujęta w projekcie zmiana ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (Dz. U. poz. 455) jest konieczna ze względu zastąpienie certyfikatów uprawniających do podjęcia i wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym w zakresie świadczenie usług lotniczych przy zabiegach z zastosowanie środka ochrony roślin przy użyciu sprzętu agrolotniczego i zastąpienie ich z dniem 1 stycznia 2016 r. zezwoleniami na wykonywanie zarobkowych operacji specjalistycznych wysokiego ryzyka lub uzyskanie przyjęcia zgłoszenia na wykonywania operacji specjalistycznych.

Odnosząc się do propozycji zawartej w art. 4 przedmiotowego projektu, należy wskazać, że wynika ona ze zmiany nomenklatury jaką przyjmuje się dla jednej z licencji personelu lotniczego, tj. „licencji pilota balonu wolnego” (dotychczasowy art. 94 ust. 6 pkt 1 lit. o) na „licencję pilota balonowego” (projektowany przepis lit. r w art. 94 ust. 6). W związku z tym  art. 2 projektu określa kwestie przejściowe – ważność licencji pilota balonu wolnego (ust. 1) oraz jak należy traktować wniosek o wydanie licencji pilota balonu wolnego (ust. 2) – po wejściu w życie projektu, co wymaga uregulowania.

W art. 5 z uwagi na wprowadzane zmiany w odniesieniu do zakresu treści koncesji przewoźnika lotniczego (art. 167 ustawy), w ramach przepisów przejściowych zakłada się, że wszystkie wydane przed wejściem w życie zmiany ustawy koncesje zostaną poddane z urzędu procedurze dostosowania ich treści do nowych przepisów. Okres 12 miesięcy na wszczęcie przez Prezesa Urzędu postepowań w sprawie zmian w treści wydanych dotychczas koncesji wydaje się być w ocenie projektodawcy wystarczający. Ponadto, w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zostaną z urzędu wszczęte postępowania w celu dostosowania do jej przepisów upoważnienia obejmujące uprawnienie do wykonywania przewozów regularnych. Z kolei z dniem wejścia w życie ustawy utracą moc upoważnienia obejmujące uprawnienie do wykołowywania wyłącznie serii przewozów nieregularnych.

W przepisie art. 6 ust. 1 zawarte zostały rozwiązania dotyczące spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Przyjęto, że przepisy dotychczasowe znajdują zastosowanie – co do zasady – z wyjątkiem spraw związanych z przewozem lotniczym, o którym mowa w dziale X ustawy zmienianej, do których zastosowanie znajdą przepisy nowe oraz postępowań w sprawie udzielania przez Straż Graniczną informacji o braku negatywnych przesłanek do uzyskania dostępu do strefy zastrzeżonej lotnisk. Obecne brzmienie art. 188a ust. 5 pkt 4 Prawa lotniczego budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, ponieważ daje możliwość Straży Granicznej do udzielenia informacji o negatywnych przesłankach na podstawie danych dotyczących wszczęcia postępowania karnego przeciwko sprawdzanej osobie. Oznacza to, iż osoba, która nie została skazana prawomocnym wyrokiem sądowym, a jedynie prowadzone jest wobec niej postępowanie przygotowawcze, może zostać oceniona w sposób negatywny w procesie sprawdzenia przeszłości. Taki stan prawny stoi w niewątpliwej sprzeczności z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności. Jednocześnie, Straż Graniczna, w obecnym stanie prawnym może dokonywać sprawdzenia przeszłości w oparciu o dane operacyjne instytucji wymiaru sprawiedliwości, które mogą nie podlegać aktualizacji. Przez to potencjalnie mogą one stanowić informację nieaktualną (np. w wypadku zatarcia prawomocnego skazania). W takim wypadku istnieje także możliwość naruszenia kolejnej konstytucyjnej zasady zakazu podwójnego karania za ten sam czyn. Dlatego też koniecznym jest aby postępowania w toku, od dnia wejścia w życie ustawy były prowadzone wg nowych zasad, nie zaś dotychczasowych.

W związku z uchyleniem art. 82 pkt 7 ustawy – Prawo lotnicze oraz wprowadzeniem rozwiązania zaproponowanego w art. 87 ust. 6 w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej wprowadza się normę, z której wynika, że wniosku wszczynające postępowania w przedmiocie wydania decyzji w sprawie usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, a stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania, podlegają przekazaniu do właściwego starosty w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Z kolei, z uwagi na uchylenie art. 29 ustawy – Prawo lotnicze, postępowania w przedmiocie wydania decyzji określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości, wszczęte na podstawie tego przepisu i nie zakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy podlegają umorzeniu.

W art. 7 ustawy nowelizującej utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie wszystkich nowelizowanych upoważnień ustawowych do czasu wydania odpowiednich aktów wykonawczych, nie później jednak niż 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Art. 8 projektu ustawy stanowi o wejściu w życie ustawy. Zasadą jest, że ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wyjątkami są następujące przepisy:

1) art. 1 pkt 4 lit. b tiret pierwsze, pkt 69, pkt 71 w zakresie art. 135e, pkt 130 w zakresie art. 209uk oraz pkt 135, które wchodzą w życie z dniem 16 listopada 2015 r.,

2) art. 1 pkt 76 lit. c, pkt 79 lit. b tiret drugie, pkt 84 w zakresie art. 163c i 163d, pkt 105 w zakresie art. 191 ust. 18, pkt 139 lit. b tiret czwarte podwójne tiret trzecie oraz art. 3, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.,

3) art. 1 pkt 48–50 wchodzą w życie z dniem 18 lutego 2016 r.,

4) art. 1 pkt 57 w zakresie art. 119a ust. 1 pkt 2 oraz pkt 112 w zakresie art. 194 ust. 5 pkt 8, które wchodzą w życie z dniem 26 listopada 2016 r.,

5) art. 1 pkt 38 w zakresie art. 87 ust. 15 i 16, który wchodzi w życie po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia

– co wynika z konieczności dostosowania terminów ich wejścia w życie do terminów wynikających z rozporządzeń unijnych, o których mowa na wstępie uzasadnienia, lub do terminów wynikających z odstępstw stosowania przepisów unijnych, jakie RP notyfikowała Komisji Europejskiej.

Regulacje zawarte w projektowanej ustawie nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), zatem nie podlega ona notyfikacji.

Zgodnie z § 4 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulaminu pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979) projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.