

PRAWO LOTNICZE

Komentarz

redakcja naukowa Marek Żylicz

M. Adam Berezowski, Wanda Dzieńkiewicz, Ewa Jasiuk
Agata Kaczyńska, Piotr Kasprzyk, Anna Konert
Agnieszka Kunert-Diallo, Krystyna Marut
Katarzyna Myszona-Kostrzewa, Jan Walulik, Marek Żylicz

słowo wstępne Zdzisław Galicki

KOMENTARZE

PRAWO LOTNICZE

Komentarz

redakcja naukowa Marek Żylicz

M. Adam Berezowski, Wanda Dzienkiewicz, Ewa Jasiuk
Agata Kaczyńska, Piotr Kasprzyk, Anna Konert
Agnieszka Kunert-Diallo, Krystyna Marut
Katarzyna Myszona-Kostrzewa, Jan Walulik, Marek Żylicz

słowo wstępne Zdzisław Galicki

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 stycznia 2016 r.

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

JustLuk

Autorzy:

Zdzisław Galicki – Słowo wstępne

Marek Żylicz – Wprowadzenie

Poszczególne artykuły skomentowali:

M. Adam Berezowski – art. 16, 19, 45–53c

Wanda Dzienkiewicz – art. 118a–133

Ewa Jasiuk – art. 20–26n, 164–172

Agata Kaczyńska – art. 17–18, 134 ust. 1c, 1d, 2–6, art. 135 ust. 1–5, art. 135a ust. 1–3 i 5, art. 135b–139, 140a–140d

Piotr Kasprzyk – art. 27–30, 94–102, 105–112, 157–163a,

Anna Konert – 205a–209

Agnieszka Kunert-Diallo – art. 31–44, 93–93a, 113–118, 141–156, 186–205, 224, 225a, 228

Krystyna Marut – art. 54–92, 103–104

Katarzyna Myszone-Kostrzewa – art. 1–15

Jan Walulik – art. 134 ust. 1–1b, 1e, 1f, art. 135 ust. 6, art. 135a ust. 4, art. 140, 140e, 173–185, 209a–212, 223, 225, 226, 227

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9701-8

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Słowo wstępne	25
Wprowadzenie	31
Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.)	37
Dział I. Przepisy ogólne	39
Rozdział 1. Zakres regulacji i definicje	39
Rozdział 2. Umowy i przepisy międzynarodowe	55
Rozdział 3. Zwierzchnictwo w przestrzeni powietrznej i właściwość prawa ...	67
Dział II. Administracja lotnictwa cywilnego	80
Rozdział 1. Minister właściwy do spraw transportu	82
Rozdział 2. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego	117
Rozdział 2a. Opłata lotnicza i wpłata lotnicza	135
Rozdział 3. Kontrola i postępowanie pokontrolne	150
Dział III. Statki powietrzne i inny sprzęt lotniczy	164
Rozdział 1. Postanowienia ogólne	165
Rozdział 2. Rejestry statków powietrznych	178
Rozdział 3. Zdadność statków powietrznych do lotów	198
Dział IV. Lotniska, lądowiska i lotnicze urządzenia naziemne	215
Rozdział 1. Postanowienia ogólne, zakładanie i rejestrowanie lotnisk	216
Rozdział 2. Eksploatacja lotnisk	251
Rozdział 3. Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotnisk	333
Rozdział 4. Otoczenie lotniska i lotnicze urządzenia naziemne	342
Rozdział 5. Lądowiska i inne miejsca startów i lądowań	352
Dział V. Personel lotniczy	358
Rozdział 1. Kwalifikacje personelu	360
Rozdział 2. Badania lotniczo-lekarskie	402
Rozdział 3. Dowódca i załoga statku powietrznego	414

Dział VI. Żegluga powietrzna	427
Rozdział 1. Zasady korzystania z przestrzeni powietrznej i organizacji ruchu lotniczego	427
Rozdział 2. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej	464
Rozdział 3. Zarządzanie bezpieczeństwem lotów oraz badanie wypadków i incydentów lotniczych	499
Rozdział 4. Loty międzynarodowe	597
Dział VII. Eksploatacja statków powietrznych	622
Rozdział 1. Nadzór nad eksploatacją statków powietrznych	622
Rozdział 2. Certyfikacja	629
Dział VIII. Lotnicza działalność gospodarcza	644
Rozdział 1. Koncesje	644
Rozdział 2. Zezwolenia	664
Rozdział 3. Przepisy szczególne	697
Dział IX. Ochrona lotnictwa cywilnego	703
Dział X. Przewóz lotniczy	753
Dział Xa. Ochrona praw pasażerów	821
Dział XI. Odpowiedzialność cywilna	838
Rozdział 1. Odpowiedzialność za szkody spowodowane przez ruch statków powietrznych	839
Rozdział 2. Odpowiedzialność za szkody związane z przewozem lotniczym	855
Rozdział 3. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej	870
Dział XIa. Administracyjne kary pieniężne	885
Dział XII. Przepisy karne	915
Dział XIII. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe	949
Rozdział 1. Zmiany w przepisach obowiązujących	949
Rozdział 2. Przepisy przejściowe i dostosowujące	951
Rozdział 3. Przepisy końcowe	958
Załączniki	959
Załącznik nr 1	959
Załącznik nr 2	961
Załącznik nr 3	963
Załącznik nr 4	965
Załącznik nr 5	969
Załącznik nr 6	970
Bibliografia	1019
Skorowidz przedmiotowy	1027

Wykaz skrótów

Akty prawne

1. Prawo międzynarodowe

1.1. Umowy i konwencje

- konwencja chicagowska – Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 zał. z późn. zm.)
- konwencja
EUROCONTROL – Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1723)
- konwencja haska – Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. (Dz. U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181 zał.)
- konwencja
montrealaska z 1971 r. – Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 8, poz. 37 zał. z późn. zm.)
- konwencja
montrealaska z 1999 r. – Konwencja o ujednoliceniu niektórych przepisów dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 37, poz. 235 z późn. zm.)
- konwencja paryska – Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu dnia 13 października 1919 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 6, poz. 54 z późn. zm.)
- konwencja
rzymska z 1933 r. – Konwencja o ujednoliceniu niektórych przepisów dotyczących zajęcia zabezpieczającego statków powietrznych, podpisana w Rzymie dnia 29 maja 1933 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 74, poz. 540)

- | | |
|--|---|
| konwencja
rzymska z 1952 r. | – Konwencja w sprawie ujednostajnienia niektórych prawideł dotyczących szkód wyrządzonych na powierzchni ziemi osobom trzecim przez statki powietrzne podpisana w 1952 r. w Rzymie, ICAO Doc 7634, www.icao.int |
| konwencja tokijska | – Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz. U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147 zał.) |
| konwencja warszawska | – Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12 października 1929 r. (Dz. U. z 1933 r. Nr 8, poz. 49 z późn. zm.) |
| konwencja wiedeńska | – Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.) |
| umowa
o ustanowieniu
bałtyckiego FAB | – umowa o ustanowieniu Bałtyckiego Funkcjonalnego Bloku Przestrzeni Powietrznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Litewską, podpisana w Wilnie dnia 17 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 479) |
| umowa w sprawie
opłat trasowych | – umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych sporządzona w Brukseli dnia 12 lutego 1981 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1725) |

1.2. Załączniki do konwencji chicagowskiej

- | | |
|--|---|
| załącznik 1
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 1 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Licencjonowanie personelu” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 21) |
| załącznik 2
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 2 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Przepisy ruchu lotniczego” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 105) |
| załącznik 3
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 3 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Służba meteorologiczna dla międzynarodowej żeglugi powietrznej” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 27) |
| załącznik 4
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 4 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Mapy lotnicze” (Dz. Urz. ULC z 2015 r. poz. 20) |

-
- | | |
|---|---|
| załącznik 5
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 5 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Jednostki miar do wykorzystania podczas operacji powietrznych i naziemnych” (Dz. Urz. ULC z 2010 r. Nr 24, poz. 99) |
| załącznik 6, cz. I
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 6 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Eksplatacja statków powietrznych”; cz. I, „Międzynarodowy, zarobkowy transport lotniczy – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 51) |
| załącznik 6, cz. II
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 6 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Eksplatacja statków powietrznych”; cz. II, „Międzynarodowe lotnictwo ogólne – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 45) |
| załącznik 6, cz. III
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 6 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Eksplatacja statków powietrznych”; cz. III, „Operacje międzynarodowe – śmigłowce” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 52) |
| załącznik 7
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 7 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Znaki przynależności państwowej oraz rejestracyjne” (Dz. Urz. ULC z 2013 r. poz. 58) |
| załącznik 8
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 8 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Zdatność do lotu statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 42) |
| załącznik 9
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 9 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Ułatwienia” (Dz. Urz. ULC z 2015 r. poz. 36) |
| załącznik 10
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 10 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Łączność lotnicza” (Dz. Urz. ULC z 2015 r. poz. 1) |
| załącznik 11
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 11 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Służby ruchu lotniczego” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 47) |
| załącznik 12
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 12 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Poszukiwanie i ratownictwo” (Dz. Urz. ULC z 2010 r. Nr 5, poz. 38) |
-

- | | |
|--|---|
| załącznik 13
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Badanie wypadków i incydentów lotniczych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 49) |
| załącznik 14, t. I
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Lotniska”, t. I, „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” (Dz. Urz. ULC z 2011 r. Nr 4, poz. 4) |
| załącznik 14, t. II
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Lotniska”, t. II, „Lotniska dla śmigłowców” (Dz. Urz. ULC z 2009 r. Nr 21, poz. 209) |
| załącznik 15
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 15 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Służby informacji lotniczej” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 83) |
| załącznik 16, t. I
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Ochrona środowiska”, t. I „Hałas statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 112) |
| załącznik 16, t. II
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Ochrona środowiska”, t. II „Emisje z silników statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 113) |
| załącznik 17
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji” (Dz. Urz. ULC z 2011 r. Nr 18, poz. 109) |
| załącznik 18
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 18 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 46) |
| załącznik 19
do konwencji
chicagowskiej | – załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. „Zarządzanie Bezpieczeństwem” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 77) |

2. Prawo Unii Europejskiej

- dyrektywa 96/67 – dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272 z 25.10.1996, s. 36; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, s. 496 z późn. zm.).
- dyrektywa 2000/79 – dyrektywa Rady 2000/79/WE z dnia 27 listopada 2000 r. dotycząca 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) (Dz. Urz. WE L 302 z 1.12.2000, s. 57; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 75)
- dyrektywa 2009/12 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE. L 70 z 14.03.2009, s. 11)
- rozporządzenie nr 3922/91 – rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. UE L 373 z 31.12.1991, s. 4; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, s. 348, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 95/93 – rozporządzenie 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. WE L 14 z 22.01.1993, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, s. 3, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1592/2002 – rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz. Urz. WE L 240 z 7.09.2002, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, s. 30, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1702/2003 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 1702/2003 z dnia 24 września 2003 r. ustanawiające zasady wykonawcze

- dla certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i wyposażenia w zakresie zdolności do lotu i ochrony środowiska oraz dla certyfikacji organizacji projektujących i produkujących (Dz. Urz. UE L 243 z 27.09.2003, s. 6; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, s. 456, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 2042/2003 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie nieprzerwanej zdolności 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. UE L 315 z 28.11.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. t, t. 7, s. 541, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 261/2004 – rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 10)
- rozporządzenie nr 549/2004 – rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 23, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 550/2004 – rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 31, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 551/2004 – rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 20; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 41, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 552/2004 – rozporządzenie (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie

- interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 26; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 46, z późn. zm.).
- rozporządzenie nr 785/2004 – rozporządzenie (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 138 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 160, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 847/2004 – rozporządzenie (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. Urz. UE L 157 z 30.04.2004, s. 7; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 193)
- rozporządzenie nr 2096/2005 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, s. 13, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 2111/2005 – rozporządzenie (WE) nr 2111/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika lotniczego wykonującego przewóz oraz uchylające art. 9 dyrektywy 2004/36/WE (Dz. Urz. UE L 344 z 27.12.2005, s. 15, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 730/2006 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 730/2006 z dnia 11 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji przestrzeni powietrznej i możliwości wykonywania lotów z widocznością w przestrzeni powietrznej powyżej poziomu lotu FL 195 (Dz. Urz. UE L 128 z 16.05.2006, s. 3, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1107/2006 – rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 1)
- rozporządzenie nr 1315/2007 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 1315/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem

- rozporządzenie nr 216/2008 – w zarządzaniu ruchem lotniczym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 (Dz. Urz. UE L 291 z 9.11.2007, s. 16)
- rozporządzenie nr 216/2008 – rozporządzenie 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, s. 1, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 300/2008 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz. Urz. UE L 97 z 9.04.2008, s. 72, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 1008/2008 – rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 3)
- rozporządzenie nr 1254/2009 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1254/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. ustanawiające kryteria pozwalające państwom członkowskim na odstępstwo od wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego i przyjęcie alternatywnych środków w zakresie ochrony (Dz. Urz. UE L 338 z 19.12.2009, s. 17)
- rozporządzenie nr 73/2010 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 73/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiające wymagania dotyczące jakości danych i informacji lotniczych dla jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Dz. Urz. UE L 23 z 27.01.2010, s. 6, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 185/2010 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. UE L 55 z 5.03.2010, s. 1, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 691/2010 – 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 (Dz. Urz. UE L 201 z 3.08.2010, s. 1)

-
- | | |
|--------------------------------|---|
| rozporządzenie
nr 996/2010 | – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 35, z późn. zm.) |
| rozporządzenie
nr 677/2011 | – rozporządzenie Komisji (UE) nr 677/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym (ATM) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE L 185 z 15.07.2011, s. 1, z późn. zm.) |
| rozporządzenie
nr 1034/2011 | – rozporządzenie wykonawcze 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 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, s. 15) |
| rozporządzenie
nr 1035/2011 | – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające 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, s. 23, z późn. zm.) |
| rozporządzenie
nr 1178/2011 | – rozporządzenie Komisji (UE) z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające 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, s. 1, z późn. zm.) |
| rozporządzenie
nr 748/2012 | – rozporządzenie Komisji (UE) z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiające przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdolności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących (Dz. Urz. UE L 224 z 21.08.2012, s. 1, z późn. zm.) |
| rozporządzenie
nr 923/2012 | – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz |
-

- zmieniające 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, s. 1, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 965/2012 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. 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 296 z 25.10.2012, s. 1, z późn. zm.)
- rozporządzenie nr 390/2013 – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 390/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych (Dz. Urz. UE L 128 z 9.05.2013, s. 1)
- rozporządzenie nr 391/2013 – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 391/2013 z dnia 3 maja 2013 r. ustanawiające wspólny system opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE L 128 z 9.05.2013, s. 31)
- rozporządzenie nr 83/2014 – 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, s. 17)
- rozporządzenie nr 139/2014 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające 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, s. 1)
- rozporządzenie nr 376/2014 – rozporządzenie 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 uchylecia 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, s. 18)
- rozporządzenie nr 1321/2014 – rozporządzenie Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdadności do lotu stat-

- rozporządzenie nr 2015/340
- ków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także w sprawie zatwierdzeń udzielanych organizacjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania (Dz. Urz. UE L 362 z 17.12.2014, s. 1, z późn. zm.)
 - rozporządzenie Komisji (UE) 2015/340 z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011 (Dz. Urz. UE L 63 z 6.03.2015, s. 1)
- TFUE
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- TWE
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)

3. Prawo krajowe

- k.c.
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k.
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.
- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a.
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)
- k.p.c.
- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.
- ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 88, poz. 555 z późn. zm.)
- k.s.h.
- ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- k.w.
- ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.)
- nowelizacja z 2011 r.
- ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015)

o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
p.p.m.	– ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1792)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
pr. lot.	– ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.)
pr. lot. z 1962 r.	– ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.)
r.c.d.l.c.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. poz. 421)
regulamin PKBWL	– Regulamin działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, załącznik nr 1 do zarządzenia nr 15 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (Dz. Urz. MInR poz. 30)
r.k.o.r.l.	– rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów (Dz. U. Nr 112, poz. 768)
r.k.p.k.j.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 lipca 2013 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. poz. 1148)
r.k.p.p.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1640 z późn. zm.)
r.k.s.p.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz. U. poz. 1032)
r.l.p.l.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 września 2013 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego (Dz. U. poz. 1077)
r.l.ś.p.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego (Dz. U. poz. 471 z późn. zm.)

r.l.u.n.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. U. poz. 121)
r.o.l.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. U. poz. 1074)
r.p.l.s.z.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (Dz. U. poz. 487)
r.p.r.l.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie przepisów ruchu lotniczego (Dz. U. poz. 141)
r.r.c.s.p.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie rejestru cywilnych statków powietrznych oraz znaków i napisów na statkach powietrznych wpisanych do tego rejestru (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1617)
r.s.p.p.p.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 351)
r.t.d.k.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym (Dz. U. Nr 103, poz. 1088)
r.w.e.l.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 91)
r.w.z.n.p.	– rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz. U. poz. 440 z późn. zm.)
u.s.d.g.	– z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.)
ustawa o PAŻP	– ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1641)

ustawa o PRM

- ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 757 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

AUL FI

- Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica

Dz. Urz. MI

- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Infrastruktury

Dz. Urz. MliR

- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Dz. Urz. MON

- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Obrony Narodowej

Dz. Urz. MSW

- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

Dz. Urz. MTBiGM

- Dziennik Urzędowy Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Dz. Urz. ULC

- Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego

EPS

- Europejski Przegląd Sądowy

KP

- Kontrola Państwowa

NP

- Nowe Prawo

ONSA

- Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSA

- Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSNC

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNCK

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej

OSNCP

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNP

- Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OSP

- Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPiKA

- Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK

- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A

- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy. Seria A

PiP

- Państwo i Prawo

PPH

- Przegląd Prawa Handlowego

PS

- Przegląd Sądowy

RPEiS

- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

SE

- Studia Europejskie

SM

- Sprawy Międzynarodowe

St. Praw.

- Studia Prawnicze

Zb. Orz.

- Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

Inne

AIP	– <i>Aeronautical Information Publication</i> (zbiór informacji lotniczych)
ANS	– <i>air navigation service</i> (służby żeglugi powietrznej)
ANSPs	– <i>air navigation service providers</i> (instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej)
AOC	– <i>air operator certificate</i> (certyfikat przewoźnika lotniczego)
ASD	– <i>airspace design services</i> (służby projektowania przestrzeni powietrznej)
ASM	– <i>airspace management</i> (zarządzanie przestrzenią powietrzną)
ATC	– <i>air traffic control</i> (służba kontroli ruchu lotniczego)
ATFM	– <i>air traffic flow management</i> (zarządzanie przepływem ruchu lotniczego)
ATM	– <i>air traffic management</i> (zarządzanie ruchem lotniczym)
ATPL	– <i>air transport pilot licence</i> (licencja pilota transportu linowego)
ATS	– <i>air traffic services</i> (służby ruchu lotniczego)
CMC	– <i>crew member certificate</i> (certyfikat członka załogi)
CNS	– <i>communications, navigation & surveillance</i> (łączyność, nawigacja i nadzór)
COPUOS	– <i>The Committee on the Peaceful Uses of Outer Space</i> (Komitet ONZ ds. Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej)
CPL	– <i>commercial pilot licence</i> (licencja pilota zawodowego)
CRCO	– <i>Central Route Charges Office</i> (Centralne Biuro Opłat Trasowych)
DAT	– <i>navigation data services</i> (służby zajmujące się tworzeniem, przetwarzaniem, formatowaniem i dostarczaniem danych dotyczących ogólnego ruchu lotniczego)
EASA	– <i>European Aviation Safety Agency</i> (Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego)
EATMN	– <i>European Air Traffic Management Network</i> (Europejska Sieć Zarządzania Ruchem Lotniczym)
ECAC	– <i>European Civil Aviation Conference</i> (Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego)
EFTA	– <i>European Free Trade Association</i> (Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu)
ELFAA	– <i>European Low Fares Airline Association</i> (Zrzeszenie Europejskich Przewoźników Niskokosztowych)

ELT	– <i>Emergency Locator Transmitters</i> (nadajniki sygnału niebezpieczeństwa statku powietrznego)
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
EPIRB	– <i>Emergency Position Indicating Radio Beacons</i> (morskie nadajniki sygnału bezpieczeństwa)
ESARR	– <i>EUROCONTROL Safety Regulatory Requirement</i> (wymagania EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa)
ETS/TSUE	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości/Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
EUROCONTROL	– Europejska Organizacja do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej
FAB	– <i>Functional Airspace Block</i> (funkcjonalny blok przestrzeni powietrznej)
FDP	– <i>flight duty period</i> (okres pełnienia czynności lotniczych)
FIR	– <i>flight information region</i> (rejon informacji powietrznej)
FIS	– <i>flight information service</i> (służba informacji powietrznej)
IATA	– <i>International Air Transport Association</i> (Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych)
ICAO	– <i>International Civil Aviation Organization</i> (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego)
IFR	– <i>instrument flight rules</i> (lot wykonywany zgodnie z przepisami dla lotów według wskazań przyrządów)
INOP	– instrukcja operacyjna lotniska
JAA	– <i>Joint Aviation Authorities</i> (Zrzeszenie Władz Lotniczych)
KBWLLP	– Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Polskiego
KOPP	– Komisja Ochrony Praw Pasażerów
KPOLC	– Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego
KZPP	– Komitet Zarządzania Przestrzenią Powietrzną
LSRG	– Lotniskowa Służba Ratowniczo-Gaśnicza
LUN	– lotnicze urządzenia naziemne
lup > 5 mln	– lotnisko użytku publicznego obsługujące w ciągu roku powyżej 5 000 000 pasażerów
lup ≤ 5 mln	– lotnisko użytku publicznego obsługujące w ciągu roku nie więcej niż 5 000 000 pasażerów
MTOM	– maksymalna masa startowa
MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NOTAM	– <i>Notice to AirMen</i> (depesza telekomunikacyjna kierownictwa lotów)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych

o.w.u.l.	– ogólne warunki ubezpieczeń lotniczych
PAŻP	– Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
PDSZ	– plan działania w sytuacji zagrożenia
PKBWL	– Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych
PLB	– <i>personal locator beacons</i> (osobiste nadajniki sygnału bezpieczeństwa)
PPL	– <i>private pilot licence</i> (licencja pilota prywatnego)
PRN	– pole ruchu naziemnego
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RLUN	– rejestr lotniczych urządzeń naziemnych
RPA	– <i>remotely piloted aircraft</i> (zdalnie sterowany statek powietrzny)
RPAS	– <i>remotely piloted aircraft system</i> (system stacji zdalnego sterowania statkiem powietrznym)
SAR	– <i>search & rescue service</i> (służba poszukiwania i ratownictwa lotniczego)
SDR	– <i>special drawing rights</i> (specjalne prawa ciągnienia)
SES	– <i>Single European Sky</i> (Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna)
SESAR	– <i>Single European Sky ATM Research</i> (System zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji)
STSM	– Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
UAV	– <i>unmanned aerial vehicle</i> (bezzałogowy statek powietrzny)
ULC	– Urząd Lotnictwa Cywilnego
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
VFR	– <i>visual flight rules</i> (lot wykonywany zgodnie z przepisami wykonywania lotu z widocznością)
WLUN	– wojskowe lotnicze urządzenia naziemne
WSG	– <i>Worldwide Slot Guidelines</i> (zasady organizacji i koordynacji rozkładów lotów)

Słowo wstępne

Przypadł mi w udziale zaszczyt, a zarazem wielka przyjemność, zarekomendowania czytelnikom dzieła niepowszedniego – nie tylko ze względu na jego rozmiary, lecz także przede wszystkim z uwagi na zbiorowy wysiłek Autorów, którzy podjęli się tego niełatwego zadania, jakim było skomentowanie, właściwie po raz pierwszy, w sposób rzetelny, fachowy i wyczerpujący polskiej ustawy o prawie lotniczym.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.) nie miała dotychczas solidnego i pełnego komentarza prawnego. Jedyna wydana drukiem publikacja pod tytułem *Polskie prawo lotnicze z komentarzem*, autorstwa Tadeusza Uszyńskiego, ukazała się w 1966 r. i odnosiła się do ustawy – Prawo lotnicze z dnia 31 maja 1962 r. (Dz. U. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.).

Warto też przypomnieć, że pierwszy polski akt prawny dotyczący prawa lotniczego został przyjęty w odrodzonej Polsce już w 1928 r. jako rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym, a następnie „zaopatrzony wstępem i objaśnieniami” przez Andrzeja Kaftala i wydrukowany jako dodatek do czasopisma *Lot Polski* w 1928 r.

Ponieważ zarówno rozporządzenie Prezydenta z 1928 r., jak i ustawa z 1962 r. ograniczały się – jak to słusznie zauważa w swym wprowadzeniu do niniejszego komentarza Profesor Marek Żylicz – raczej do ogólnych zasad i delegacji ustawowych, dało to możliwość stosowania zawartych w nich przepisów przez bardzo długi czas, bez istotnej utraty ich przydatności. Jednakże kilkudziesięcioletnie okresy ich stosowania zmusiły ustawodawców nie tylko do stopniowego wprowadzania niezbędnych korekt i uzupełnień, lecz także do dokonania całościowej reformy polskiego prawa lotniczego.

Konieczność tej reformy wynikała z wielu istotnych przyczyn natury prawnej, technicznej, ekonomicznej, organizacyjnej i politycznej. Rozwijająca się internacjonalizacja żeglugi powietrznej pociągnęła za sobą konieczność odpowiedniego rozwoju międzynarodowych i krajowych norm prawnych, regulujących nie tylko podstawowe, lecz także coraz bardziej szczegółowe zagadnienia żeglugi powietrznej.

Nie należy więc dziwić się, że o ile komentarz Tadeusza Uszyńskiego do polskiego prawa lotniczego, wydany w 1966 r., zmieścił się – wraz z ustawą – na 140 stronach druku, o tyle przygotowany obecnie przez zespół czołowych polskich specjalistów z dziedziny prawa lotniczego komentarz do ustawy – Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. obejmuje ponad tysiąc stron! Kilkanaście osób uczestniczących w przygotowaniu tej publikacji reprezentuje zarówno teorię prawa lotniczego, jak i jego praktykę, co daje czytelnikowi możliwość pełniejszego i bardziej wszechstronnego zapoznania się z tą dziedziną prawa.

Prezentując grono komentatorów, nie mogę powstrzymać się od pewnej refleksji. Tak się bowiem złożyło, że ponad połowa autorów to moi byli magistranci i doktoranci z Instytutu Prawa Międzynarodowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Działający w ramach tego Instytutu od 1992 r. Zakład Międzynarodowego Prawa Lotniczego i Kosmicznego, którego miałem zaszczyt być pierwszym kierownikiem przez 20 lat, kierowany jest obecnie przez Panią Profesor Katarzynę Myszonę-Kostrzewę (autorkę komentarza do działu I ustawy – Prawo lotnicze, zawierającego przepisy ogólne, odnoszące się do takich kluczowych zagadnień, jak: zakres regulacji, definicje, umowy i przepisy międzynarodowe oraz zwierzchnictwo w przestrzeni powietrznej i właściwość prawa).

Pani Profesor z powodzeniem kontynuuje prace nad rozwojem prawa lotniczego i kosmicznego podjęte przed laty przez patrona naszego Instytutu – Profesora Cezarego Berezowskiego. A że historia lubi się powtarzać, to warto zauważyć, że jednym z komentatorów do aktualnego polskiego prawa lotniczego jest wnuk prof. Berezowskiego, Pan Maria Adam Berezowski, były Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego – w tej publikacji autor komentarzy do rozdziału ustawy dotyczącego zdolności statków powietrznych do lotu, a także do artykułów odnoszących się do ministra właściwego do spraw transportu (art. 16) oraz Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego (art. 19).

Dokonana przeze mnie konstatacja, że staraliśmy się zawsze, aby teoria i praktyka prawa lotniczego miały równoległe swe odbicie w pracach naszego Instytutu i Zakładu, znalazła zatem swoje potwierdzenie także w udziale naszych pracowników i wychowanków zarówno w pracach nad przyjęciem samej ustawy o prawie lotniczym

z 2002 r., jak i nad przygotowaniem prezentowanego obecnie obszernego komentarza do tej ustawy. Wydaje się, że komentarz ten będzie służył pomocą kolejnym pokoleniom studentów, magistrantów i doktorantów, pogłębiającym swą wiedzę oraz praktyczne umiejętności w tak obszernej, lecz także interesującej dziedzinie prawa lotniczego, zarówno polskiego, jak i międzynarodowego.

Prezentowany komentarz ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Nie tylko uwzględnia on przepisy polskiego prawa wewnętrznego, oparte na ustawie z 2002 r., lecz także analizuje wiążące Polskę normy prawa międzynarodowego, wynikające z obowiązujących nasz kraj wielostronnych umów międzynarodowych dotyczących międzynarodowej żeglugi powietrznej.

Bardzo istotną wartość dodaną komentarza stanowi uwzględnienie w jego treści prawa europejskiego. W związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej niezbędne stało się poszerzenie zasobu aktów prawnych obowiązujących w naszym kraju o nowe źródło prawa, jakim jest prawo unijne. W odniesieniu do prawa regulującego żeglugę lotniczą normy prawa europejskiego okazały się szczególnie bogate, chociaż w praktyce nieco kłopotliwe.

Jak słusznie bowiem zauważył w swym Wprowadzeniu do komentarza Profesor Marek Żylicz: „pierwotny i tak mocno rozbudowany tekst ustawy uległ poważnym zmianom i uzupełnieniom w wyniku inflacji prawa Unii Europejskiej, która objęła również sektor lotnictwa”. Jednakże w związku z tą „inflacją” konieczne było uzupełnienie pierwotnego tekstu projektu ustawy o prawie lotniczym o liczne nowe artykuły i ustępy odsyłające do przepisów unijnych.

W samym ujednoliconym tekście ustawy zdołano pomieścić i dodać jedynie kilkanaście przepisów implementujących zasady dwunastu unijnych dyrektyw (wymienionych na początku ustawy). Jak jednak łatwo zauważyć, w zamieszczonym na początku publikacji wykazie skrótów używanych w komentarzu wymieniono około czterdzieści rozporządzeń unijnych dotyczących lotnictwa oraz trzy dyrektywy unijne. Ponadto w tym samym zestawie stosowanych skrótów zamieszczono trzynaście konwencji i umów międzynarodowych dotyczących lotnictwa cywilnego oraz dziewiętnaście załączników do Konwencji Chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, przyjętych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

Jak prawidłowo zauważyła Pani Doktor Magdalena Słok-Wódkowska, pisząc o praktyce traktatowej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w zakresie umów regulujących transport lotniczy: „prawo lotnicze w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest przykładem dziedziny, gdzie wyjątkowo silnie przenikają się trzy

systemy prawne – prawo międzynarodowe publiczne, prawo europejskie i prawo krajowe”¹.

Przy takim „przenikaniu się” wymienionych trzech systemów prawnych nie sposób uniknąć pytania, czy w ramach polskiego prawa lotniczego powinny to być systemy uzupełniające się wzajemnie, czy konkurujące ze sobą. Wydaje się, że przy tak rozbudowanym materiale normatywnym nowego polskiego prawa lotniczego istnieje realna możliwość uniknięcia niepotrzebnej „konkurencyjności” między wspomnianymi trzema systemami prawnymi.

Należałoby raczej sugerować położenie nacisku na konieczność harmonizacji poszczególnych elementów tych systemów – przede wszystkim w praktyce ich stosowania – w ramach jednego, spójnego systemu polskiego prawa lotniczego.

Nie jest to zadanie łatwe, co – jak się wydaje – mogą poświadczyć zarówno twórcy, jak i komentatorzy nowego polskiego prawa lotniczego. Pozytywnie natomiast należy ocenić fakt, że przy sporządzaniu komentarza uniknięto zbytniego pośpiechu, przedkładając solidność działania nad tempo jego realizacji. W rezultacie można powiedzieć, że zdołano osiągnąć pozytywny efekt, tworząc nader pożyteczny i oczekiwany instrument prawny, istotnie ułatwiający procedurę praktycznego stosowania polskiego, międzynarodowego i europejskiego prawa lotniczego.

Nie należy jednak, niestety, popadać w zbyt ni optymizm, gdyż istnieje uzasadniona obawa, że pewne negatywne zjawiska, które podkreślił w swym wprowadzeniu Profesor Marek Żylicz, takie jak inflacja prawa Unii Europejskiej czy konieczność dodawania przepisów implementujących zasady unijnych dyrektyw, mogą dość szybko dezaktualizować dokonania twórców niniejszego opracowania. Zarazem należy żywić nadzieję, że komentarz ten przez długie lata będzie mógł się bronić przed dezaktualizacją i służyć efektywnie wszystkim zainteresowanym.

Obserwując od kilku lat rosnące zainteresowanie polskim, międzynarodowym i europejskim prawem lotniczym ze strony naszych studentów, seminarzystów, magistrantów i doktorantów, mam nadzieję (graniczącą z pewnością), że publikacja ta wyjdzie na przeciw ich zainteresowaniom i oczekiwaniom oraz pomoże im w rozwijaniu dalszych przygód poznawczych i naukowych na rozległym polu prawa lotniczego. Komentarz pomoże poznać i zrozumieć funkcjonowanie nie tylko norm tego prawa, lecz także bardziej złożonych instrumentów i instytucji działających w obszarze prawa lotniczego.

¹ M. Słok-Wódkowska, *Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich (w:) 40 lat minęło. Praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, red. Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszona-Kostrzewa, Warszawa 2009, s. 333.

Natomiast Autorów i Wydawców komentarza zachęcałbym do zastanowienia się, w jaki sposób zapewnić w przyszłości w miarę szybką jego aktualizację – jako reakcję na nieuchronne zmiany zachodzące w polskim, międzynarodowym i europejskim prawie lotniczym. Zmiany te niewątpliwie utrudniają nieco aktywne nadążanie za zmieniającymi się realiami tego prawa, ale potwierdzają jego żywotność i potrzebę dalszego rozwoju.

Prof. UW dr hab. Zdzisław Galicki
Przewodniczący Rady Naukowej
Instytutu Prawa Międzynarodowego
Wydziału Prawa i Administracji UW

Wprowadzenie

Komentarz do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.) warto rozpocząć od przypomnienia pewnych pojęć ogólnych i ogólnej charakterystyki tej gałęzi prawa. Chodzi o prawo normujące stosunki w zakresie lotnictwa, tj. w związku z organizowaniem i wykonywaniem lotów urządzeń zdolnych do utrzymywania się w atmosferze dzięki oporowi powietrza i do przewożenia osób lub rzeczy. Urządzenia te nazywane są statkami powietrznymi. Prawo to określamy nazwą „prawo lotnicze” (*aviation law*, czasem mówi się „prawo żeglugi powietrznej”, *air navigation law*, *droit aéronautique*), najczęściej w językach europejskich dla jego określenia używana jest nazwa „prawo powietrzne” (*air law*, *droit aérien*, *wozduszhnoje pravo*). Nazwa jest nieco myląca, bo omawiane prawo nie ma normować stosunków dotyczących działań związanych używaniem przestrzeni powietrznej dla celów innych niż lotnictwo czy też dotyczących ochrony atmosfery.

Historia lotnictwa i pierwszych aktów prawa lotniczego (powietrznego) zaczęła się jeszcze w czasie pierwszych eksperymentów z balonami w XVIII w. Prawo to rozwijało się niebywale w wieku XX. W połowie tego stulecia skonfrontowane zostało z pierwszymi problemami i aktami dotyczącymi lotów urządzeń operujących poza przestrzenią powietrzną wykorzystywaną przez klasyczne lotnictwo, a więc w wyższych strefach atmosfery i w przestrzeni ponadatmosferycznej (kosmicznej). Problem z tym, że nie da się ściśle (fizycznie) rozgraniczyć tych obszarów, zaś niektóre operacje wykonywane są przez urządzenia (statki kosmiczne) zdolne do manewrowania także w przestrzeni powietrznej. Mimo trudności w rozgraniczeniu obu dziedzin zaczęto tworzyć elementy nowego prawa. Ponieważ prawo to miało dotyczyć lotów pozaatmosferycznych, określano je niekiedy nazwą prawa astronautycznego (*droit astronautique*). Później jednak loty ponadatmosferyczne poddano systemowi norm prawa dotyczących wszelkiej działalności w kosmosie (stąd rozpowszechniona w polskiej terminologii nazwa „prawo kosmiczne”) czy też ogólnie w przestrzeni (stąd przyjęta w językach zachodnich nazwa *space law* czy *droit de l'espace*). W zasadzie nie ma ono obejmować lotów wykonywanych w samej przestrzeni powietrznej.

Natomiast idea połączenia pod rządami jednego prawa przestrzeni czy prawa kosmicznego zarówno wszelkich lotów, jak i innych rodzajów działalności w przestrzeni powietrznej czy całym kosmosie znajduje niewielką liczbę zwolenników. Możliwe jest jednak rozwiniecie niektórych zasad i instytucji wspólnych dla lotnictwa klasycznego i kosmicznego. Nieco inne, chociaż również związane z różnym obszarem działania, są relacje między prawem lotniczym i prawem morskim, w których zakres regulacji może się zazębiać (w operacjach lotniczych nad morzem lub przy użyciu lotniskowców) lub też można się w nich doszukiwać analogii.

Na pojęcie lotnictwa, do którego odnoszą się stosunki prawne normowane przez prawo lotnicze, składają się jako podstawowe jego elementy:

- przestrzeń powietrzna,
- statki powietrzne,
- załogi statków powietrznych,
- właściciele i użytkownicy (operatorzy) statków powietrznych,
- podmioty wykonujące przewóz lub inne usługi lotnicze,
- podmioty obsługujące i zabezpieczające eksploatację i ruch statków powietrznych,
- infrastruktura naziemna lotnictwa i jej strefy ochronne.

Stosunki prawne związane z lotnictwem obejmują jednak także:

- osoby korzystające z usług lotnictwa,
- osoby narażone na szkody ze strony lotnictwa,
- osoby odpowiedzialne za akty bezprawne godzące w bezpieczeństwo lotnictwa,
- środowisko chronione przed szkodami ze strony lotnictwa.

Komentowana polska ustawa – Prawo lotnicze stwierdza, że prawo to reguluje stosunki prawne z zakresu lotnictwa, przy tym przede wszystkim lotnictwa cywilnego, a w pewnej tylko części również lotnictwa państwowego. W polskim systemie, podobnie jak w większości innych systemów prawa lotniczego, o zaliczeniu lotnictwa do cywilnego i państwowego decyduje nie tylko (i nie zawsze) status prawny statków powietrznych, ich właścicieli, operatorów i załóg czy też lotnisk, lecz przede wszystkim cele, którym ono służy. Nie zawsze łatwe jest ustalenie, jak zakwalifikować dane cele (służby) w odniesieniu do określonych rodzajów operacji, serii lotów czy też poszczególnych lotów.

Zakres zawartych w prawie lotniczym regulacji wzrasta z czasem wraz z rozwojem techniki lotniczej i powstawaniem nowych zastosowań lotnictwa i nowych związanych z nim ryzyk. Stał się już niezwykle szeroki i złożony.

Złożoność regulacji prawa lotniczego przejawia się również w tym, że podlegają jej stosunki prawne wchodzące w zakres różnych wyodrębnianych w nauce prawa dyscyplin:

prawa publicznego i prywatnego. Podlegać też mogą obowiązującym w tych dyscyplinach prawa ogólnym zasadom i regułom interpretacji – o ile nie zyskują pierwszeństwa jako *lex specialis*. Niektóre zasady prawa lotniczego znajdują przy tym zabezpieczenie w instrumentach należących do różnych dyscyplin prawa, jak zasady ochrony interesów pasażerów lotniczych zabezpieczone równocześnie przepisami prawa cywilnego i przepisami karnoadministracyjnymi.

Odrębnym czynnikiem powodującym niejednorodność systemu prawa lotniczego jest wielość i wielopoziomowość źródeł tego prawa, często odnoszących się do tych samych stosunków prawnych w podobnych sytuacjach faktycznych. Istnieją pewne zasady prawa zwyczajowego uznane za powszechnie obowiązujące państwa (niezależnie od ich zobowiązań traktatowych). Na przykład zasada suwerenności państwa w terytorialnej przestrzeni powietrznej, zasada zwierzchnictwa państwa flagi wobec statków powietrznych w państwie tym zarejestrowanych czy też zasada nieużywania broni wobec cywilnych statków powietrznych. Kolejną płaszczyznę prawa lotniczego stanowią kilkadziesiąt wielostronnych umów (konwencji międzynarodowych i protokołów je zmieniających), a także setki wydawanych na ich podstawie przez właściwe organizacje międzynarodowe przepisów technicznych. Obowiązują one tylko państwa strony danej umowy lub protokołu. Przy czym mogą podlegać lub nie podlegać ratyfikacji według ich postanowień oraz w systemie wewnętrznego prawa państw stron. Kolejny szczebel stanowią systemy prawa wiążącego państwa danego regionu, na ogół zgodne z wyżej wymienionymi wielostronnymi zobowiązaniami państw (choć czasem powstają związane z tym problemy), w szczególności potężnie rozbudowane i wciąż uzupełniane prawo Unii Europejskiej (pierwotne i pochodne). Odrębną pozycję w całym tym układzie zajmują dwustronne umowy lotnicze, dotyczące na ogół określonych służb powietrznych i operacji lotniczych (dotychczas w Polsce niepodlegające ratyfikacji, jednak wiążące władze lotnicze i w jakiejś mierze określające uprawnienia podmiotów państw stron umowy). Cały ten wielopłaszczyznowy układ źródeł prawa lotniczego zamykają ustawy i przepisy wykonawcze poszczególnych państw. Relacje między prawem krajowym a zobowiązaniami międzynarodowymi państw określane są postanowieniami traktatowymi, jednak także postanowieniami konstytucyjnymi państw. Powstają problemy określenia granic stosowania, ewentualnie hierarchii praw, tj. pierwszeństwa jednych wobec innych lub też dopuszczalności konkurencyjnego ich stosowania w przypadku zbiegu i kolizji praw. Jest to istotne z uwagi na współistnienie zwierzchniczych kompetencji i jurysdykcji państw, wynikających z różnych obszarów ich zwierzchnictwa: terytorialnego, osobowego, wynikającego z przynależności statku powietrznego czy też z jeszcze innych tytułów.

W przypadku Polski ustawa – Prawo lotnicze wraz z przepisami wykonawczymi reguluje stosunki prawne w zakresie lotnictwa cywilnego polskiego, częściowo też obcego, a częściowo także lotnictwa państwowego, co niekiedy – jak wyżej wspomniano –

stwarza problemy z zakwalifikowaniem niektórych operacji lotnictwa. Niektóre przepisy wymienionej ustawy znajdują uzupełnienie w innych ustawach: z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1641), z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 930 z późn. zm.), z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.) i inne. W niektórych przypadkach prawo lotnicze odsyła wyraźnie do innych przepisów prawa administracyjnego, cywilnego czy karnego. W innych sytuacjach i bez tego inne przepisy muszą być uwzględnione przy stosowaniu prawa lotniczego (np. przepisy prawa prywatnego międzynarodowego).

Zadanie autorów komentarza do ustawy – Prawo lotnicze jest niezwykle utrudnione nie tylko ze względu na wskazaną wyżej złożoność materii i układu źródeł prawa oraz problemy kolizji praw i kompetencji (np. kompetencji organów krajowych i unijnych). Sama ta ustawa różni się od poprzedzających ją aktów. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym (tekst jedn.: Dz. U. z 1935 r. Nr 69, poz. 437 z późn. zm.) było aktem niezwykle zwięzłym, ustalającym jedynie najważniejsze zasady oraz delegacje ustawowe. Przetrwało też bez istotnych zmian i bez potrzeby obszernych komentarzy do 1962 r. Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.) była nieco obszerniejsza, bo i kontekst nowych konwencji międzynarodowych się rozszerzył. Ponieważ ograniczała się do ogólnych zasad i delegacji ustawowych, przetrwała przez lat 40 z dwiema tylko istotnymi zmianami (dotyczącymi zastosowania ogólnych przepisów prawa cywilnego oraz przepisów o koncesjonowaniu przewoźników). Jej komentarz napisany przez Tadeusza Uszyńskiego w 1966 r. mógł być odpowiednio zwięzły¹. Niestety, postulatu zwięzłości komentarza nie da się zrealizować w odniesieniu do ustawy – Prawo lotnicze z 2002 r. Po pierwsze, dlatego że została ona mocno rozbudowana przez szczegółowe regulacje, częściowo mające powtarzać niektóre przepisy międzynarodowe, częściowo dzięki umiłowaniu posłów do dodawania przepisów ich autorstwa do zwięźlejszych projektów wnoszonych do Sejmu przez Radę Ministrów. Po drugie, pierwotny, i tak mocno rozbudowany tekst ustawy uległ poważnym zmianom i uzupełnieniom w wyniku inflacji prawa Unii Europejskiej, która objęła również sektor lotnictwa. Tekst ustawy został więc uzupełniony przez liczne nowe artykuły i ustępy odsyłające do przepisów unijnych, a ponadto dodano przepisy implementujące zasady unijnych dyrektyw. Po trzecie, powstały w praktyce liczne problemy i wątpliwości dotyczące zarówno kompetencji polskich i unijnych organów, jak i stosowania szczegółowych przepisów ICAO oraz unijnych, a także wydanych na podstawie delegacji z polskiej ustawy.

¹ Zob. T. Uszyński. *Prawo lotnicze z komentarzem*, Warszawa 1966.

Wszystko, co wyżej powiedziano, wskazuje, jak trudnego zadania podjęli się młodzi prawnicy, eksperci w zakresie międzynarodowego i krajowego prawa lotniczego, komentujący kolejne działy i przepisy ustawy. Ażeby właściwie wyjaśnić znaczenie komentowanego przepisu czy grupy przepisów, muszą przecież

- uwzględnić jego znaczenie w kontekście innych przepisów ustaw,
- wskazać obowiązujące w danym zakresie przepisy międzynarodowe, w tym unijne, przynajmniej z najzwięźlejszym określeniem ich treści,
- w podobny sposób uwzględnić krajowe przepisy „związkowe” oraz rozporządzenia wykonawcze,
- wskazać też w miarę potrzeby odpowiednie orzeczenia i pozycje literatury.

Komentarze wykazują różnice, gdy chodzi o uwzględnienie tła historycznego regulacji międzynarodowych czy też orzecznictwa i doktryny, zależnie od materii. Autorzy kierowali się przede wszystkim własnym przekonaniem o najlepszej prezentacji przedmiotu poddanego analizie.

Wszystko to sprawia, że nasz komentarz nie mógł być szczuplejszy.

Dr hab. Marek Żylicz

USTAWA

z dnia 3 lipca 2002 r.

Prawo lotnicze¹

(tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393; zm.: Dz. U. z 2013 r. poz. 829;
z 2014 r. poz. 768; z 2015 r. poz. 978, poz. 1221, poz. 1586, poz. 1893)

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 89/629/EWG z dnia 4 grudnia 1989 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych (Dz. Urz. WE L 363 z 13.12.1989, str. 27; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, str. 284);
- 2) dyrektywy Rady 91/670/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie wzajemnego uznawania licencji personelu pełniącego określone funkcje w lotnictwie cywilnym (Dz. Urz. WE L 373 z 31.12.1991, str. 21; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, str. 270);
- 3) dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272 z 25.10.1996, str. 36, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, str. 496, z późn. zm.);
- 4) dyrektywy 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) (Dz. Urz. WE L 302 z 01.12.2000, str. 57; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 75);
- 5) dyrektywy 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 85 z 28.03.2002, str. 40, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 6, str. 96, z późn. zm.);
- 6) dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (Dz. Urz. UE L 167 z 04.07.2003, str. 23; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 7, str. 331);
- 7) dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. UE L 299 z 18.11.2003, str. 9; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 381);

-
- 8) dyrektywy 2004/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, str. 76, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 182, z późn. zm.);
 - 9) dyrektywy 2004/82/WE Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów (Dz. Urz. UE L 261 z 06.08.2004, str. 24; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 7, str. 74, z późn. zm.);
 - 10) dyrektywy 2006/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie wspólnotowej licencji kontrolera ruchu lotniczego (Dz. Urz. UE L 114 z 27.04.2006, str. 22);
 - 11) dyrektywy 2006/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie określenia zasad wykonywania operacji przez samoloty objęte częścią II rozdział 3 tom I załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie 2 (1988 r.) (Dz. Urz. UE L 374 z 27.12.2006, str. 1);
 - 12) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, str. 11).
-

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

ROZDZIAŁ 1

Zakres regulacji i definicje

Art. 1. 1. Przepisy Prawa lotniczego regulują stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego.

2. Przepisy Prawa lotniczego stosuje się do polskiego lotnictwa cywilnego oraz, w zakresie ustalonym przez prawo, również do obcego lotnictwa cywilnego.

3. Lotnictwo cywilne obejmuje wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem lotnictwa państwowego, to jest państwowych statków powietrznych, załóg tych statków oraz lotnisk państwowych wykorzystywanych wyłącznie do startów i lądowań państwowych statków powietrznych.

4. Przepisów prawa lotniczego nie stosuje się do lotnictwa państwowego, z wyjątkiem przepisów art. 1 ust. 6, art. 2–9, art. 14, art. 17 ust. 15 i 16, art. 33, art. 35 ust. 2, art. 43, art. 44, art. 59a ust. 6, art. 60, art. 66 ust. 1a–1d i ust. 3, art. 66a, art. 66b, art. 68 ust. 2, 2e i 2f, art. 69 ust. 1–3, art. 74–76, art. 82 pkt 7, art. 89, art. 92, art. 93a pkt 5, art. 104 ust. 4–9, art. 119–126, art. 128, art. 130, art. 133, art. 134 ust. 1–1f, art. 135 ust. 3 pkt 3, art. 135a ust. 1 pkt 8, art. 136, art. 137 ust. 1–4, art. 140, art. 140a–140d, art. 149, art. 149a, art. 150, art. 153a ust. 2 i 3, art. 153b, art. 193 ust. 1b i 1c oraz art. 207 ust. 8 ustawy, z zastrzeżeniem ust. 5.

5. W przypadku wykorzystywania:

- 1) polskich i obcych państwowych statków powietrznych do prowadzenia działalności innej niż służba publiczna,
- 2) lotnisk lotnictwa państwowego do startów i lądowań cywilnych statków powietrznych oraz statków, o których mowa w pkt 1,

przepisy ustawy stosuje się odpowiednio.

6. Nadzór nad działalnością lotnictwa państwowego, z zastrzeżeniem przepisów ustawy, sprawują odpowiednio ministrowie właściwi ze względu na przynależność

jednostki będącej właścicielem lub użytkownikiem państwowego statku powietrznego lub zarządzającej lotniskiem.

7. (uchylony).

8. Przepisy prawa lotniczego dotyczące przewozów lotniczych stosuje się odpowiednio do nieodpłatnych przewozów dokonywanych przez przewoźnika lotniczego.

Przepisy ustawy – Prawo lotnicze stosuje się do lotnictwa cywilnego, za które zgodnie z art. 1 ust. 3 pr. lot. uważa się wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem lotnictwa państwowego. Podział lotnictwa na cywilne i państwowe nawiązuje do podziału na statki powietrzne cywilne i państwowe przyjętego w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 zał. z późn. zm.), który wszedł w miejsce nieco innego, wcześniejszego podziału na statki prywatne i państwowe zawartego w Konwencji zarządzającej żeglugę powietrzną, podpisanej w Paryżu dnia 13 października 1919 r. (Dz. U. z 1929 r. Nr 6, poz. 54 z późn. zm.).

Lotnictwo cywilne jest działalnością polegającą na wykorzystaniu statków powietrznych do różnych celów – transportu lotniczego, innych usług lotniczych (rolnictwa, leśnictwa), a także sportu (szybownictwa, spadochroniarstwa, sportu balonowego, lotniarstwa), szkoleń lotniczych i badań naukowych (pomiarów meteorologicznych, badań skażenia atmosfery) itd. Systematyka lotnictwa cywilnego została szczegółowo przedstawiona w komentarzu do art. 1 ust. 3 pr. lot.

Nieodłącznym elementem lotnictwa są statki powietrzne (*aircraft*). Nie ma powszechnie przyjętej definicji statku powietrznego. W załącznikach do konwencji chicagowskiej: załączniku 6 – „Eksploracja statków powietrznych” – cz. I, „Międzynarodowy, zarobkowy transport lotniczy – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 51); cz. II, „Międzynarodowe lotnictwo ogólne – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 45); cz. III, „Operacje międzynarodowe – śmigłowce” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 52) i załączniku 7 – „Znaki przynależności państwowej oraz rejestracyjne” (Dz. Urz. ULC z 2013 r. poz. 58), statek powietrzny określono jako każde urządzenie, które może się utrzymywać w atmosferze wskutek oddziaływania powietrza innego niż oddziaływanie powietrza na powierzchnię ziemi. Z definicji tej wyłączone zostały urządzenia poruszające się bez względu na oddziaływanie powietrza (pociski rakietowe, pojazdy latające wyposażone w silniki rakietowe, używane np. do wynoszenia ładunków w przestrzeń kosmiczną) oraz poduszkowce. Załącznik 7 do konwencji chicagowskiej wprowadza też podział na statki powietrzne cięższe od powietrza (*heavier-than-air aircraft*), definiując je jako dowolne statki powietrzne, których siła nośna powstaje z reakcji aerodynamicznej, oraz statki powietrzne lżejsze od powietrza (*lighter-than-air aircraft*), czyli dowolne statki powietrzne, utrzymywane w locie przez siłę aerostatyczną. Polskie prawo lotnicze definiuje statek powietrzny nieco szerzej, jako urządzenie

zdolne do unoszenia się w atmosferze na skutek oddziaływania powietrza innego niż oddziaływanie powietrza odbitego od podłoża. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pr. lot. minister właściwy do spraw transportu określił, uwzględniając przepisy międzynarodowe, klasyfikację statków powietrznych². Warto zaznaczyć, że wspomniane załączniki do konwencji chicagowskiej wyróżniają także pojęcie samolotu (*aeroplane*) i definiują je jako „napędzany, cięższy od powietrza, statek powietrzny, uzyskujący swoją siłę nośną w locie głównie w wyniku powstawania sił aerodynamicznych na powierzchniach będących nieruchomymi w danych warunkach lotu”.

Z punktu widzenia prawa statek powietrzny jest rzeczą ruchomą, której prawo przypisuje szczególny status (*sui generis*). Przez rejestrację statek powietrzny nabywa przynależność państwową. Jej efektem jest prawo państwa rejestracji do sprawowania opieki i kontroli nad statkiem powietrznym. Powstaje w ten sposób więź publicznoprawna analogiczna do istniejącej między państwem a statkiem morskim noszącym jego banderę czy też między państwem a zarejestrowanym w nim obiektem kosmicznym.

Drugim, obok statków powietrznych, podstawowym elementem składającym się na lotnictwo jest przestrzeń powietrzna. Zarówno międzynarodowe, jak i polskie prawo lotnicze nie wyjaśniają tego pojęcia. Trzeba zaznaczyć, że w terminologii międzynarodowego prawa lotniczego używano go wymiennie z terminem „atmosfera”³. Bez odpowiedzi pozostaje pytanie, gdzie znajduje się górna granica przestrzeni powietrznej lub dolna granica przestrzeni kosmicznej (co miałoby też znaczenie dla definicji statku powietrznego). Delimitacją przestrzeni kosmicznej zajmował się głównie Podkomitet Prawny Komitetu do spraw Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej (*Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* – COPUOS)⁴ – organ pomocniczy Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) – oraz Komitet I – Polityczny Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Zgromadzenie Ogólne ONZ w wielu rezolucjach⁵ wzywało COPUOS do kontynuowania prac nad tym zagadnieniem. Jednocześnie w doktrynie pojawiły się różnorodne teorie dotyczące tego, gdzie powinna przebiegać granica oddzielająca przestrzeń powietrzną i kosmiczną. Dominuje pogląd, że przestrzeń kosmiczna rozpoczyna się na wysokości odpowiadającej najniższemu perygeum sztucznego satelity Ziemi utrzymującego się na orbicie, czyli obecnie na

² Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz. U. poz. 1032).

³ Zob. np. konwencja paryska; konwencja iberoamerykańska dotycząca żeglugi powietrznej podpisana w Madrycie dnia 1 listopada 1926 r.; konwencja o lotnictwie handlowym podpisana w Hawanie dnia 20 lutego 1928 r.

⁴ COPUOS został powołany na mocy rezolucji nr 1472 (XIV) z dnia 12 grudnia 1959 r. o znamienym tytule *International co-operation in the Peaceful Uses of Outer Space*. COPUOS początkowo liczył 24 członków, a od 2007 r. – 69. W jego ramach działają dwa Podkomitety: Prawny i Naukowo-Techniczny.

⁵ Np. rezolucje: nr 2260 (XXII) z dnia 3 listopada 1967 r.; nr 2453 B (XXIII) z dnia 20 grudnia 1968 r.; nr 2601 A (XXIV) z dnia 16 grudnia 1969 r.; nr 2733 (XXV) z dnia 16 grudnia 1970 r.

wysokości około 100–110 km nad poziomem morza. Niektórzy autorzy wspominają o konsensusie między państwami dotyczącym istnienia dolnej granicy na wysokości około 100 km nad poziomem morza⁶. Są też tacy⁷, którzy prezentują pogląd, że doszło nawet do powstania normy międzynarodowego prawa zwyczajowego w tym przedmiocie, ponieważ żadne z państw nie zgłosiło dotychczas protestu przeciw umieszczaniu sztucznych satelitów na orbicie wokół Ziemi. Odmienne poglądy na zagadnienie delimitacji przestrzeni kosmicznej mają potęgi kosmiczne: Rosja i Stany Zjednoczone. Niegdyś ZSRR, a obecnie Rosja, twierdzi, że dąży do zabezpieczenia w należyty sposób suwerennych praw państw przez zawarcie umowy międzynarodowej, ustalającej na określonej wysokości granicę prawną między przestrzenią powietrzną a przestrzenią kosmiczną. Z kolei Stany Zjednoczone konsekwentnie się temu sprzeciwiają, uważając wszelkie próby delimitacji za przedwczesne i wskazując, że w najlepszym przypadku delimitacja byłaby ograniczona przez aktualny stan techniki. Stosowne regulacje pojawiły się w prawie wewnętrznym tylko niektórych państw, np. australijski Space Activities Act z 1998 r., znowelizowany w 2002 r., wyraźnie stwierdza, że jego postanowienia mają zastosowanie do działań kosmicznych, które zachodzą lub będą zachodzić na wysokości powyżej 100 km nad poziomem morza. Wysuwane były również propozycje, aby przestrzeń powietrzną i kosmiczną objąć wspólną nazwą i stworzyć tzw. prawo aerokosmiczne. Koncepcję stworzenia jednego prawa dotyczącego zarówno przestrzeni powietrznej, jak i kosmicznej zaproponował J.C. Cooper⁸, a rozwinął N.M. Matte. Ten ostatni autor uważał, że „oddzielanie prawa lotniczego (atmosferycznego) i prawa kosmicznego jest sztuczne i tymczasowe. Jest ono tak tymczasowe, jak przyjęcie pewnych zasad prawa międzynarodowego, takich jak absolutna suwerenność, niezawisłość bez ograniczeń oraz faktyczna równość państw. Wobec przyspieszonego postępu techniki musimy szybko ponownie rozważyć te pojęcia, uznać, że przestrzeń jest niepodzielna i dostrzec konieczność wypracowania prawa aerokosmicznego”⁹. W doktrynie polskiej poglądy zbliżone do N.M. Mattego prezentował C. Berezowski. Według tego autora „Przez międzynarodowe prawo lotnicze należy rozumieć zespół przepisów regulujących stosunki międzynarodowe w przestrzeni innej, aniżeli przestrzeń lądowa lub wodna”¹⁰, co można rozumieć jako łączne traktowanie lotnictwa w przestrzeni powietrznej i kosmicznej. M. Żylicz zwrócił uwagę na brak „rozstrzygnięcia takich kwestii jak traktowanie statków powietrzno-kosmicznych w czasie, gdy wykonują operacje w granicach przestrzeni powietrznej” i zaznaczył, że „można też

⁶ A. Kerrest, L.J. Smith, *Article VII (w:) Cologne Commentary on Space Law*, vol. 1, *Outer Space Treaty*, red. S. Hobe, B. Schmidt-Tedd, K.U. Schrogl, Köln 2009, s. 140.

⁷ Np. K.M. Gorove, *Delimitation of Outer Space and the Aerospace Object – Where is the Law?*, *Journal of Space Law* 2000, no. 1, s. 11; S. Hobe, *Article I (w:) Cologne Commentary...*, s. 31.

⁸ J.C. Cooper, *Aerospace Law, Subject Matter and Terminology*, *Journal of Air Law and Commerce* 1963, vol. 20, s. 80–94.

⁹ N.M. Matte, *Aerospace Law*, London–Toronto 1969, s. 13–15; por. tenże, *Aerospace Law. From Scientific Exploration to Commercial Utilization*, Toronto 1977.

¹⁰ C. Berezowski, *Międzynarodowe prawo lotnicze*, Warszawa 1964, s. 14.

wyobrazić sobie ustanowienie w przyszłości przepisów obejmujących używanie wszelkich urządzeń latających (*flying devices*)¹¹. Obecnie na szczególną uwagę zasługuje teoria funkcjonalna, posiadająca coraz więcej zwolenników, zgodnie z którą w sytuacji braku powszechnej akceptacji przestrzennego kryterium delimitacji przestrzeni powietrznej i kosmicznej należy zdefiniować pojęcie działalności kosmicznej.

Przestrzeń powietrzna jest jednak podzielona granicami pionowymi. Są to granice oddzielające terytoria powietrzne poszczególnych państw od siebie oraz od obszarów, na które nie rozciąga się władza suwerenna państw (morze pełne, wyłączna strefa ekonomiczna).

Przepisy ustawy – Prawo lotnicze stosuje się do statków powietrznych wpisanych do polskiego rejestru cywilnych statków powietrznych oraz w zakresie ustalonym przez to prawo do statków powietrznych wpisanych do obcego rejestru cywilnych statków powietrznych. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 31 pr. lot. do wykonywania lotów w przestrzeni powietrznej dopuszcza się, z zastrzeżeniem art. 33 ust. 2 pr. lot., wyłącznie cywilne statki powietrzne wpisane do polskiego lub obcego rejestru cywilnych statków powietrznych; mające wymagane znaki rozpoznawcze; posiadające zdolność do lotów, potwierdzoną odpowiednimi dokumentami, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 pr. lot.

Statki powietrzne wpisane do polskiego rejestru statków cywilnych, jeśli znajdują się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na obszarach, na których żadne państwo nie sprawuje suwerenności, podlegają wyłącznej władzy państwa polskiego. Stosują się do nich przepisy polskiego prawa lotniczego, przy czym lot i manewrowanie na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa, na mocy art. 12 konwencji chicagowskiej, odbywają się zgodnie z przepisami międzynarodowymi.

Zagadnienie kompetencji wewnętrznej państwa obejmującej wskazanie przez państwo właściwości jego prawa i zakresu jego stosowania do obcego lotnictwa cywilnego jest nieco bardziej skomplikowane i wymaga szerszego omówienia.

Zgodnie z powszechnie obowiązującą zasadą prawa międzynarodowego, potwierdzoną w art. 1 konwencji chicagowskiej, każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium. Dla celów konwencji terytorium państwa stanowią obszary lądowe i przylegające do nich wody terytorialne, objęte suwerennością, suzerennością, mandatem lub opieką tego państwa. Zasada suwerenności terytorialnej, której konsekwencją jest zwierzchnictwo terytorialne, oznacza, że wszystkie osoby i rzeczy znajdujące się na terytorium państwa podlegają

¹¹ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 26.

jego władzy i prawu. Żadna inna władza nie może działać na terytorium państwa bez jego zgody. Państwo może więc, w zakresie, w jakim nie jest związane normami prawa międzynarodowego, ustanawiać własne prawo dotyczące lotnictwa cywilnego, ustalać jego właściwość oraz powoływać organy państwowe do jego stosowania. Państwo sprawuje też jurysdykcję wobec własnych (jak wspomniano wcześniej) i obcych statków powietrznych znajdujących się na jego terytorium. Z zasady zwierzchnictwa terytorialnego wynika więc, że polskie prawo lotnicze na terytorium Polski będzie miało zastosowanie zarówno do polskich, jak i do obcych statków powietrznych. Jednakże państwo, w tym Polska, w którego przestrzeni powietrznej znajduje się obcy statek powietrzny, nie powinno korzystać wobec niego ze swoich uprawnień nadzorczych i kontrolnych, jeśli statek ten przestrzega przepisów tego państwa dotyczących żeglugi powietrznej, nie zagraża jego bezpieczeństwu i porządkowi lub jeśli skutki tego, co się dzieje na pokładzie statku powietrznego, nie sięgają terytorium danego państwa.

Trzeba jednak zaznaczyć, że obcy statek powietrzny znajdujący się na terytorium Polski, w jej przestrzeni powietrznej lub portach lotniczych, podlega także jurysdykcji państwa przynależności. Zgodnie z art. 17 konwencji chicagowskiej obcy statek powietrzny posiada przynależność tego państwa, w którego rejestrze jest wpisany. Przynależność państwowa statku jest więzią publicznoprawną, łączącą statek z określonym państwem. Konwencja chicagowska w art. 18 wymaga przestrzegania zasady wyłącznej przynależności państwowej. Nie można więc tego samego statku ważnie zarejestrować w kilku państwach w tym samym czasie. Można natomiast przenieść rejestrację z jednego państwa do innego. W tym przypadku statek traci przynależność w jednym państwie i nabywa ją w drugim. Z zasady przynależności państwowej statków powietrznych wynikają dla państwa rejestracji statku powietrznego określone uprawnienia i obowiązki. Statek powietrzny poddany jest kontroli państwa rejestracji, które jest odpowiedzialne za rzetelne wykonywanie tej kontroli wobec innych państw. Powstaje w ten sposób tzw. zwierzchnictwo samolotowe. Statek powietrzny podczas pobytu w obcej przestrzeni powietrznej i w obcych portach powietrznych może być więc poddany podwójnej jurysdykcji – państwa terytorialnie właściwego i państwa rejestracji statku powietrznego.

Obok zwierzchnictwa terytorialnego i zwierzchnictwa samolotowego w pewnych przypadkach może też mieć znaczenie zwierzchnictwo osobowe uzależnione od przynależności państwowej użytkowników (operatorów) statków powietrznych. W świetle polskiego prawa lotniczego (art. 2 pkt 3 pr. lot.) użytkownikiem statku powietrznego jest jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych. Niekiedy bierze się pod uwagę także status innych osób, takich jak najemca lub członek załogi statku powietrznego.

Problem rozgraniczenia konkurujących kompetencji państw często znajduje swoje rozwiązanie w powszechnie obowiązujących zasadach prawa zwyczajowego lub wiążących

państwa umowach międzynarodowych. W przypadku Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej pod uwagę należy wziąć również regulacje składające się na prawo lotnicze Unii Europejskiej.

Jak słusznie zauważył M. Żylicz: „Postanowienia przewidujące w ustalonym zakresie stosowanie prawa wewnętrznego i organów określonych państw znaleźć można w niemal wszystkich międzynarodowych umowach lotniczych”¹². Przykładem może być konwencja chicagowska, która potwierdza kompetencję terytorialną państwa w szerokim zakresie. Państwo może zakazać wykonywania lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium bez jego zezwolenia, stosować środki przymusu wobec statków powietrznych odbywających loty bez zezwolenia lub z naruszeniem obowiązujących przepisów, poddać wykonywanie lotów ustalonym przez siebie przepisom, warunkom i ograniczeniom, egzekwować własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium oraz wyznaczać na swoim terytorium drogi lotnicze i porty lotnicze itd.

Konwencja chicagowska uznaje zwierzchnictwo samolotowe państwa rejestracji statku powietrznego we wszelkich sprawach związanych z rejestracją statku i licencjonowaniem załóg. Nakłada też na państwo rejestracji statku powietrznego i państwo przynależności użytkownika statku powietrznego obowiązek przestrzegania prawa lotniczego i podjęcia odpowiednich środków zakazujących umyślnego użycia jakiegokolwiek przynależnego im statku powietrznego do celu niezgodnego z konwencją. Państwo przynależności użytkownika statku powietrznego decyduje też o uznaniu lub nieuznaniu wydanej jego obywatelowi przez inne państwo licencji członka załogi statku powietrznego. Jednakże konwencja chicagowska w art. 83 bis przewiduje możliwość delegowania na podstawie umowy przez państwo rejestracji statku powietrznego niektórych kompetencji nadzorczych na państwo, w którym przewoźnik lotniczy użytkujący taki statek na podstawie umowy dzierżawy, najmu, leasingu, czarteru, zamiany statku powietrznego lub jakiegokolwiek podobnego porozumienia, ma swoje główne miejsce działalności lub jeśli nie ma takiego miejsca działalności, miejsce stałego pobytu. Państwo rejestracji będzie zwolnione z odpowiedzialności w odniesieniu do przekazanych funkcji i powinności.

Zagadnienie hierarchii konkurujących kompetencji państw jest przede wszystkim poruszane w doktrynie. Według przeważającej opinii zwierzchnictwo terytorialne przeważa nad innymi podstawami jurysdykcji państw¹³. Często w praktyce jurysdykcja terytorialna jest też jedyną możliwą do zrealizowania. Ustawa – Prawo lotni-

¹² Tamże, s. 196.

¹³ Zob. C. Berezowski, *Międzynarodowe...*, s. 153 i n.; M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 196; Shawcross & Beaumont *Air Law*, red. J.M. Balfour [i in.], London 2010.

cze w art. 4 potwierdza zasadę zwierzchnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w jej przestrzeni powietrznej i w konsekwencji stosowanie jej przepisów w zakresie ustalonym przez to prawo, również do obcego lotnictwa cywilnego przebywającego w tej przestrzeni. Przyjęte rozwiązanie stanowi logiczny i oczywisty skutek regulacji zawartych w międzynarodowym prawie lotniczym (które jednakże równocześnie ogranicza wykonywanie praw nadzorczych państwa w określonych sprawach).

Należy pamiętać, że zwierzchnictwo terytorialne Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej zostało częściowo ograniczone wskutek procesów liberalizacji i deregulacji transportu lotniczego w Unii Europejskiej oraz wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej¹⁴, której głównym celem jest przeniesienie planowania zarządzania ruchem lotniczym z poziomu krajowego na unijny.

Trzeba zaznaczyć, że szczegółowe kompetencje państwa polskiego wobec obcego lotnictwa cywilnego są określone w innych przepisach ustawy – Prawo lotnicze i objęte komentarzem do nich.

Według ustawy – Prawo lotnicze lotnictwo cywilne obejmuje wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem państwowego. Lotnictwo cywilne zgodnie z systematyką opracowaną przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)¹⁵ dzieli się na transport lotniczy, obejmujący regularną i nieregularną międzynarodową służbę powietrzną, odbywający się za wynagrodzeniem lub na podstawie najmu, oraz lotnictwo ogólne, do którego zalicza się loty szkoleniowe, loty niemające charakteru zarobkowego służące własnym potrzebom zawodowym, loty rekreacyjne, usługi (prace) lotnicze oraz inne loty. Załącznik 6 do konwencji chicagowskiej przez pojęcie usługi lotniczej rozumie operacje lotnicze, w ramach których statek powietrzny jest wykorzystywany do wykonywania usług specjalnych w zakresie rolnictwa, budownictwa, fotografii, geodezji, prowadzenia obserwacji i patrolowania, operacji poszukiwawczo-ratowniczych, reklamy powietrznej itp. Na mocy załącznika 6 oraz załącznika 9 do konwencji chicagowskiej – „Międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania” (Dz. Urz. ULG z 2015 r. poz. 36), dotyczącego ułatwień dla lotnictwa, usługi lotnicze zostały wyłączone z zakresu regulacji odnoszącej się do lotnictwa ogólnego.

Termin „lotnictwo cywilne”, w przeciwieństwie do „lotnictwa państwowego”, nie budzi większych wątpliwości w doktrynie międzynarodowego prawa lotniczego.

¹⁴ Szerzej na ten temat w komentarzu do art. 5.

¹⁵ *Tenth session of the statistics division, Montreal 23 to 27 November 2009, Review of definitions of domestic and cabotage air services*, http://www.icao.int/Meetings/STA10/Documents/Sta10_Wp006_en.pdf.

Lotnictwo państwowe na mocy omawianego przepisu obejmuje państwowe statki powietrzne, załogi tych statków oraz lotniska państwowe wykorzystywane wyłącznie do startów i lądowań państwowych statków powietrznych.

W rozumieniu art. 2 pkt 2 pr. lot. polskim państwowym statkiem powietrznym jest statek powietrzny używany przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (wojskowy statek powietrzny) oraz statek powietrzny używany przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej (statek powietrzny lotnictwa służb porządku publicznego). Definicja ta nawiązuje do zawartego w art. 3 lit. b konwencji chicagowskiej stwierdzenia, zgodnie z którym za statki powietrzne państwowe uważa się statki powietrzne używane w służbie wojskowej, celnej i policyjnej. Liczne kontrowersje wokół terminu „państwowy statek powietrzny” nakazują przeprowadzenie pogłębionej analizy wskazanego zagadnienia.

W doktrynie podkreśla się, że o zaliczeniu statków powietrznych do cywilnych lub państwowych, a tym samym o ich sytuacji prawnej, decyduje ich przeznaczenie, a nie przynależność do określonych jednostek¹⁶. C. Berezowski zaznaczył, że tak dzieje się od czasu konwencji paryskiej, i na poparcie swojej opinii przytoczył także postanowienia innych umów międzynarodowych z zakresu prawa lotniczego, np. art. 2 konwencji o ujednastajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisanej w Warszawie dnia 12 października 1929 r. (Dz. U. z 1933 r. Nr 8, poz. 49 z późn. zm.)¹⁷, który poddaje przepisom konwencji warszawskiej także przewozy dokonywane przez państwo, czy art. 3 ust. 1 lit. a konwencji o ujednastajnieniu niektórych prawideł, dotyczących zajęcia zabezpieczającego statków powietrznych podpisanej w Rzymie dnia 29 maja 1933 r. (Dz. U. z 1937 r. Nr 74, poz. 540), który z kolei wyłącza spod zastosowania tej konwencji statki przeznaczone wyłącznie do służby państwowej, ale nie w obrocie handlowym. Jednakże, jak słusznie zauważyli M. Żylicz i A. Kunert-Diallo, „pojęcie służby jako kryterium kwalifikacji statków powietrznych nie zostało określone w sposób precyzyjny i przyjęty przez ogół państw.

¹⁶ C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. 2, Warszawa 1969, s. 20 i 21; C. Berezowski, *Międzynarodowe...*, s. 93 i n., M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 23. W przeszłości odwoływano się także do osoby właściciela statku. Szerzej na temat tego zagadnienia: K. Myszone-Kostrzewa, *Pojęcie i status prawny państwowego statku powietrznego na podstawie konwencji chicagowskiej z 1944 r.* (w:) *Manfred Lachs – wybitny prawnik świata*, red. Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa, Warszawa 2011, s. 399.

¹⁷ Również w art. 2 konwencji o ujednoliceniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego sporządzonej w Montrealu dnia 28 maja 1999 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 37, poz. 235 z późn. zm.) zaznaczono, że ma ona zastosowanie do przewozu wykonywanego przez państwo. Jednakże z definicji przewozu przyjętej w tej konwencji wynika, że nie stosuje się jej w przypadku przewozu wykonywanego nieodpłatnie przez osobę nieprowadzącą przedsiębiorstwa transportu lotniczego. Według M. Polkowskiej i I. Szymajdy „Moga tu wchodzić w grę przewozy wykonywane przez statki powietrzne państwowe przeznaczone do pełnienia służby publicznej [...]” (M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja montrealaska. Komentarz. Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2004, s. 22).

W szczególności nie wiadomo, czy chodzi o zadania, do których użyty został statek powietrzny w danym locie, czy też o inne, bardziej «stabilne» kryteria¹⁸.

Warto podkreślić, że konwencja paryska z 1919 r. w przeciwieństwie do konwencji chicagowskiej zawierała postanowienia w sposób szczególny mające zastosowanie do państwowych statków powietrznych. Były to artykuły od 30 do 33. Konwencja paryska za państwowe uważała statki wojskowe oraz przeznaczone do służby państwowej: pocztowej, celnej i policyjnej¹⁹. Niezwykle ważną informację zawierał art. 31, który wyjaśniał, że każdy statek powietrzny pod dowództwem wyznaczonej w tym celu osoby wojskowej był uważany za statek powietrzny wojskowy. Zgodnie z art. 32 konwencji wojskowe statki powietrzne nie mogły przelatywać nad ani lądować na terytorium jednego z państw stron konwencji bez specjalnego na to pozwolenia, ale po uzyskaniu takiego pozwolenia korzystały z takich samych przywilejów jak okręty wojenne.

Według M. Żylicza „podział na statki cywilne i państwowe nie musi być traktowany jako wyczerpujący i wcale nie przesądza się, by wszystkie statki powietrzne nie będące statkami państwowymi musiały mieć status prawny określony dla cywilnych statków powietrznych w myśl postanowień konwencji czy innych przepisów prawa”²⁰. Również w doktrynie państw zachodnich zwraca się uwagę na pewien niedosyt, jeśli chodzi o uregulowania dotyczące pojęcia i sytuacji prawnej państwowych statków powietrznych. I.H.P. Diederiks-Verschoor i M.A. Butler podkreślają, że „podstawowym kryterium w definicji państwowego statku powietrznego jest zamiar używania go w służbie publicznej”. Autorzy ci wyróżniają następujące rodzaje państwowych statków powietrznych: statki powietrzne używane w służbie celnej, policyjnej wojskowej oraz pocztowej, statki powietrzne przewożące głowy państw i wyższych urzędników państwowych oraz statki przeznaczone do misji specjalnych²¹. I.H.P. Diederiks-Verschoor i M.A. Butler za najtrafniejszą definicję wojskowego statku powietrznego uznali zaproponowaną przez P. de Vlugta²², zgodnie z którą wojskowym statkiem powietrznym jest statek będący częścią sił zbrojnych lub statek, który przez wpis do wojskowego rejestru statków powietrznych jest przeznaczony do bycia częścią sił zbrojnych. Na marginesie należy dodać, że podobne kryteria brał pod uwagę Stały Komitet Cywilno-Wojskowy (*Civil/Military Interface Standing Committee – CMIC*) – organ doradczy Tymczasowej Rady EUROCONTROL powołany w celu zacieśnienia

¹⁸ A. Kunert-Diallo, M. Żylicz, *Potrzeba zmian w prawie lotniczym (wnioski po katastrofie smoleńskiej)*, PiP 2012, z. 4, s. 19.

¹⁹ Konwencja paryska w art. 30 zdanie trzecie podkreślała, że inne państwowe statki powietrzne będą traktowane jako statki prywatne podlegające wszystkim przepisom konwencji.

²⁰ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 25 i 26.

²¹ I.H.P. Diederiks-Verschoor, M.A. Butler, *An introduction to Air Law*, Hague–New York 2006, s. 40.

²² P. de Vlugt, *Het begrip „Militair Luchtvaartuig”*, Militair Rechtelijk Tijdschrift 1956, no. 49, s. 81–85.

nia cywilno-wojskowej współpracy²³, który uznał za konieczne zdefiniowanie pojęcia statku państwowego dla celów zarządzania europejskim ruchem lotniczym (*European Air Traffic Management*). Stosowna definicja znalazła się w decyzji Tymczasowej Rady przyjętej na 11 sesji w dniu 12 lipca 2001 r.²⁴ Na jej podstawie statkiem państwowym jest statek używany w służbie wojskowej wpisany do wojskowego rejestru statków powietrznych lub określony jako statek wojskowy w rejestrze cywilnym, a także statek wpisany do rejestru cywilnego, ale używany w służbie wojskowej, celnej lub policyjnej. Wynika z niej, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości co do statusu prawnego statku powietrznego decydujący będzie wpis do stosownego (wojskowego) rejestru statków powietrznych lub adnotacja o przeznaczeniu wojskowym takiego statku w rejestrze cywilnym. I.H.P. Diederiks-Verschoor i M.A. Butler słusznie zauważyli, że status prawny państwowych statków powietrznych jest uregulowany w sposób niesatysfakcjonujący i cechuje go duża doza niepewności²⁵. Podobna opinia została zawarta w *Oppenheim's International Law*²⁶. O państwowych statkach powietrznych pisał również I. Brownlie, który zaznaczył, że „sytuacja prawna obcych powietrznych statków wojskowych i innych powietrznych statków publicznych jest podobna do statusu okrętów wojennych i publicznych statków morskich”²⁷. Autor podkreślił, że „jeśli okręty wojenne i publiczne statki morskie wpływają na morze terytorialne państwa nadbrzeżnego za jego zgodą to korzystają z licznych przywilejów i immunitetów” (tłum. własne). Ten wybitny znawca międzynarodowego prawa morza uważał, że „okręty wojenne korzystają z immunitetu niepodlegania władzy suwerennej, a źródła traktują je jako aspekt immunitetu od władzy suwerennej” (tłum. własne)²⁸. Opinię podobną do stanowiska I. Brownliego możemy znaleźć także w *Oppenheim's International Law*. Czytamy tam, że „Okręty wojenne, będące częścią sił zbrojnych państwa, są organami państwa. Mają one charakter organów państwa zarówno na własnym terytorium, jak i na obcym morzu terytorialnym oraz morzu pełnym. Okręty wojenne są organami państwa przez cały czas, w którym znajdują się pod dowództwem wyznaczonego oficera i pozostają w służbie państwa. Wraki okrętów wojennych opuszczone przez załogę nie są organami państwa, ale są nadal jego własnością” (tłum. własne)²⁹. Natomiast „wojskowe statki powietrzne, co do zasady, będą w podobnej sytuacji do okrętów wojennych, jeśli zgodnie z prawem znajdują się na

²³ Szerzej na ten temat na stronie internetowej: <http://www.eurocontrol.int/events/civil-military-interface-standing-committee-cmic38> (12 grudnia 2015 r.).

²⁴ Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.eurocontrol.int/mil/public/standard_page/stateac.html (26 czerwca 2010 r.).

²⁵ I.H.P. Diederiks-Verschoor, M.A. Butler, *An introduction...*, s. 40.

²⁶ *Oppenheim's International Law*, t. 1, red. R. Jennings, A. Watts, London 1992, s. 653.

²⁷ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1990, s. 369.

²⁸ Tamże, s. 368.

²⁹ *Oppenheim's...*, s. 1165. Potwierdza to np. porozumienie zawarte w 1989 r. między Wielką Brytanią i Republiką Południowej Afryki dotyczące wraku HMS Birkenhead.

lub ponad terytorium lub wodami terytorialnymi państwa obcego” (tłum. własne)³⁰. Według *Oppenheim's International Law* także „statki morskie w służbie policyjnej i celnej, prywatne statki wynajęte przez państwo do przewozu oddziałów i materiałów wojennych oraz statki, na pokładzie których znajdują się wyłącznie głowy państw i ich współpracownicy, są uważane za organy państwa i konsekwentnie traktowane jak okręty wojenne” (tłum. własne)³¹. Z przytoczonych cytatów jasno wynika, że ich autorzy z braku przejrzystych, precyzyjnych uregulowań prawnomiędzynarodowych, dotyczących sytuacji prawnej państwowych statków powietrznych, posługują się analogią do prawa morza i statusu prawnego okrętów wojennych i rządowych statków niehandlowych. Należy zaznaczyć, że w procesie kształtowania się prawa lotniczego niejednokrotnie wzorowano się na prawie morza, co upoważnia badaczy do podejmowania tego typu działań i świadczy na korzyść ich tez.

M. Żylicz i A. Kunert-Diallo słusznie zauważają, że konieczna jest zmiana konwencji chicagowskiej w celu „1) bardziej precyzyjnego określenia kryteriów podziału statków powietrznych dla usunięcia [...] wątpliwości i incydentów; 2) określenia sposobu decydowania o zakwalifikowaniu statku powietrznego przed każdym lotem lub serią lotów z odpowiednim oznaczeniem lotu (w planie lotu?); 3) zapewnienia, że właściwe zakwalifikowanie statku powietrznego będzie uznane przez wszystkie państwa konwencji, z możliwymi (ściśle określonymi) wyjątkami”³².

Warto też zaznaczyć, że może pojawić się pytanie, czy istnieją statki powietrzne niemające ani statusu cywilnego, ani państwowego. Czy państwowe statki powietrzne bezprawnie przejęte przez sprawców niedziałających w imieniu państwa nadal mają status statków państwowych, czy też przez sam akt zawładnięcia zostają go pozbawione? Te pytania na razie pozostają w doktrynie bez odpowiedzi.

Ustawa – Prawo lotnicze w art. 1 ust. 4 potwierdza generalną zasadę, że jej przepisów nie stosuje się do lotnictwa państwowego. Jednocześnie w sposób szczegółowy wskazuje na postanowienia tych artykułów ustawy, które znajdą zastosowanie także do lotnictwa państwowego. Wymaga to uwzględnienia w komentarzach do tych artykułów.

Zgodnie z powyższym ustępem w razie użycia polskich i obcych państwowych statków powietrznych do prowadzenia działalności innej niż służba publiczna oraz użycia lotnisk lotnictwa państwowego do startów i lądowań cywilnych statków powietrznych oraz polskich i obcych państwowych statków powietrznych wykorzystywanych

³⁰ *Oppenheim's...*, s. 1165, przypis nr 1. R. Jennings, A. Watts w przypisie nr 1 powołują się też na opinię B. Chenga (B. Cheng, *State Ships and State Aircraft*, Current Legal Problems 1958, vol. 11, s. 225–257) i A.D. McNaira (A.D. McNair [i in.], *The Law of the Air*, London 1964, s. 108).

³¹ *Oppenheim's...*, s. 1165 i 1166.

³² A. Kunert-Diallo, M. Żylicz, *Potrzeba...*, s. 21.

do prowadzenia działalności innej niż służba publiczna stosuje się do nich odpowiednio przepisy prawa lotniczego, również te dotyczące odpowiedzialności cywilnej (art. 208 pr. lot.), ubezpieczenia oraz bezpieczeństwa lotów. Zagadnienie używania państwowego statku powietrznego w służbie publicznej zostało opisane w komentarzu do art. 1 ust. 3. Trzeba zaznaczyć, że polska ustawa nie definiuje pojęcia służby publicznej.

Z kolei przepis art. 1 ust. 5 dotyczy sytuacji, w której państwo wykonuje przewozy lotnicze. Jeśli polskie lub obce państwowe statki powietrzne wykonują działalność o charakterze komercyjnym, ich użytkownicy (operatorzy) muszą być traktowani jak przewoźnicy lotniczy działający na podstawie ważnej koncesji.

W polskiej ustawie nie została przedstawiona *expressis verbis* sytuacja odwrotna, w której cywilny statek powietrzny (polski lub obcy) używany przez państwo w związku z wykonywaniem przez nie służby publicznej jest traktowany jak statek państwowy ze wszystkimi tego konsekwencjami³³. Dla porównania, pod koniec lat 90. Departament Obrony Stanów Zjednoczonych korzystał z usług przewoźników amerykańskich przy przewozach oddziałów wojskowych (*troop movements*) oraz ładunku – w ramach programu *Civil Reserve of Aircraft Fleet* (CRAF). Stany Zjednoczone zaznaczyły, że działalność przewoźników amerykańskich ma znaczący i bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo narodowe³⁴. Potwierdzeniem tej opinii była deklaracja złożona przez Stany Zjednoczone, zgodnie z art. 57 konwencji montrealskiej z 1999 r., wyłączająca zastosowanie konwencji do przewozów określonych w art. 57 lit. a, czyli międzynarodowych przewozów wykonywanych bezpośrednio przez państwo stroną w celach niehandlowych w związku z wykonywaniem jego funkcji i obowiązków suwerennego państwa.

Nadzór nad działalnością lotnictwa państwowego jest uzależniony od rodzaju służby wykonywanej przez statek powietrzny. W przypadku statków wojskowych nadzór sprawuje Minister Obrony Narodowej, on też prowadzi na mocy art. 43 ust. 1 pr. lot. rejestr wojskowych statków powietrznych³⁵. W odniesieniu do statków wykorzystywanych w służbach porządkowych nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. On też na mocy art. 44 ust. 1 pr. lot. prowadzi rejestr statków powietrznych lotnictwa służb porządku publicznego. Do rejestru statków powietrznych lotnictwa służb porządku publicznego³⁶ wpisuje się statki powietrzne, używane w celach nie-

³³ M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja...*, s. 138.

³⁴ Szerzej na ten temat M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja...*, s. 136 i n.

³⁵ Zarządzenie Nr 3/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie prowadzenia rejestru wojskowych statków powietrznych (Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 18).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie prowadzenia rejestru statków powietrznych lotnictwa służb porządku publicznego (Dz. U. Nr 205, poz. 1739 z późn. zm.).

komercyjnych, przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i służby celnej oraz sprzęt lotniczy stanowiący wyposażenie statków powietrznych. Wpisu do rejestru statku powietrznego lub sprzętu lotniczego dokonuje się na pisemny wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej lub kierownika jednostki organizacyjnej służby celnej, reprezentujących Skarb Państwa.

Powyższy przepis nie pozostawia wątpliwości, że polskie prawo lotnicze ma zastosowanie do wszystkich przewozów lotniczych wykonywanych za wynagrodzeniem lub nieodpłatnie przez przewoźnika lotniczego.

Ustawa – Prawo lotnicze w art. 2 pkt 13 definiuje przewóz lotniczy jako lot lub serię lotów, w których przewozi się pasażerów, towary, bagaż lub pocztę, za wynagrodzeniem, w tym na podstawie umowy o czasowym oddaniu statku powietrznego do używania. Warto zaznaczyć, że termin „przewóz lotniczy” w doktrynie analizowany jest łącznie z pojęciami: lądowanie handlowe, lot handlowy, lot międzynarodowy oraz lot tranzytowy³⁷. Zgodnie z art. 2 pkt 8 i 9 pr. lot. odpowiednio lądowaniem handlowym jest lądowanie w celu zabrania lub pozostawienia pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, przewożonych odpłatnie, a lotem handlowym jest lot związany z lądowaniem handlowym. Ustawa w art. 2 pkt 16 definiuje również pojęcie przewoźnika lotniczego, którym jest podmiot uprawniony do wykonywania przewozów lotniczych na podstawie koncesji – w przypadku polskiego przewoźnika lotniczego, lub na podstawie odpowiedniego aktu właściwego organu obcego państwa – w przypadku obcego przewoźnika lotniczego.

Natomiast na podstawie przytoczonych definicji można stwierdzić, że przepisy prawa lotniczego nie będą miały zastosowania w przypadku przewozu lotniczego wykonywanego bez wynagrodzenia przez osobę niebędącą przewoźnikiem lotniczym. Może to być np. przewóz obsługiwany przez państwowy statek powietrzny przeznaczony do pełnienia służby publicznej czy przewóz wykonywany przez osobę prywatną, nieposiadającą statusu przewoźnika lotniczego i niepobierającą za przewóz opłaty. Niejasne jest, czy opłata poczyniona posiadaczowi prywatnego statku powietrznego przez pasażera, który w ten sposób zaznacza swój udział w kosztach przelotu, powoduje, iż przewóz wykonywany jest za wynagrodzeniem i powinien odbywać się tylko na podstawie ważnej koncesji, a w konsekwencji podlegać prawu lotniczemu. Przeczyć temu stwierdzeniu może fakt, iż koncesja jest przyznawana tylko przedsiębiorstwu, którego głównym zajęciem jest wyłącznie transport lotniczy lub transport lotniczy i inne operacje handlowe wykonywane przy użyciu statku powietrznego, także reperacje i obsługa techniczna statków powietrznych.

³⁷ M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja...*, s. 21.

Nie wydaje się natomiast wykluczone zastosowanie do przewozów nieodpłatnych wykonywanych przez osobę inną niż przewoźnik lotniczy, np. postanowień dotyczących bezpieczeństwa lotów.

Art. 2. W rozumieniu przepisów ustawy:

- 1) statkiem powietrznym jest urządzenie zdolne do unoszenia się w atmosferze na skutek oddziaływania powietrza innego niż oddziaływanie powietrza odbitego od podłoża;
- 2) polskim państwowym statkiem powietrznym jest:
 - a) statek powietrzny używany przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (wojskowy statek powietrzny),
 - b) statek powietrzny używany przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej, Policji i Państwowej Straży Pożarnej (statek powietrzny lotnictwa służb porządku publicznego);
- 3) użytkownikiem statku powietrznego jest jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych;
- 4) lotniskiem jest wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych, wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym, wpisany do rejestru lotnisk;
- 5) lądowiskiem jest obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni, który może być w całości lub w części wykorzystywany do startów i lądowań naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych;
- 6) część lotnicza lotniska to obszar trwale przeznaczony do startów i lądowań statków powietrznych oraz do związanego z tym ruchu statków powietrznych, wraz z urządzeniami służącymi do obsługi tego ruchu, do którego dostęp jest kontrolowany;
- 7) zarządzającym lotniskiem jest podmiot, który został wpisany jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych;
- 8) lądowaniem handlowym jest lądowanie w celu zabrania lub pozostawienia pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, przewożonych odpłatnie;
- 9) lotem handlowym jest lot związany z lądowaniem handlowym;
- 10) lotem międzynarodowym jest lot, w trakcie którego następuje przekroczenie granicy państwowej;
- 11) lotem tranzytowym jest lot w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej, rozpoczynający się i kończący poza jej terytorium;
- 12) lotem długodystansowym jest jednoodcinkowy lot na dystansie, którego pokonanie wymaga minimum 8 godzin lotu statku powietrznego;
- 13) przewozem lotniczym jest lot lub seria lotów, w których przewozi się pasażerów, towary, bagaż lub pocztę, za wynagrodzeniem, w tym na podstawie umowy o czasowym oddaniu statku powietrznego do używania;

- 14) regularnym przewozem lotniczym jest przewóz lotniczy, jeżeli w każdym locie miejsca w statkach powietrznych przeznaczone do przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty są publicznie oferowane do nabycia, a przewóz jest wykonywany między tymi samymi punktami według opublikowanego rozkładu lotów albo w stałych odstępach czasu lub z częstotliwością wskazującą na regularność lotów;
- 15) przewozem czarterowym jest przewóz lotniczy dokonywany na podstawie umowy czarteru lotniczego, w której przewoźnik lotniczy oddaje do dyspozycji czarterującego określoną liczbę miejsc lub pojemność statku powietrznego w celu wykonania określonego przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, wskazanych przez czarterującego;
- 16) przewoźnikiem lotniczym jest podmiot uprawniony do wykonywania przewozów lotniczych na podstawie koncesji – w przypadku polskiego przewoźnika lotniczego, lub na podstawie odpowiedniego aktu właściwego organu obcego państwa – w przypadku obcego przewoźnika lotniczego;
- 17) portem lotniczym jest lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych;
- 18) obowiązek użyteczności publicznej polega na zobowiązaniu:
 - a) przewoźnika lotniczego do zapewnienia świadczenia usług przewozu lotniczego, spełniających określone wymogi co do ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i taryf, których przewoźnik lotniczy nie spełniałby, kierując się jedynie interesem handlowym,
 - b) zarządzającego lotniskiem do zapewnienia funkcjonowania lotniska, z zachowaniem określonych wymagań, których zarządzający lotniskiem nie spełniłby, kierując się jedynie interesem handlowym lub statutowym – na warunkach określonych zgodnie z niniejszą ustawą;
- 19) EASA jest Europejską Agencją Bezpieczeństwa Lotniczego w rozumieniu rozporządzenia nr 1592/2002/WE z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (Dz. Urz. WE L 240 z 7.09.2002);
- 20) aktem bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym jest bezprawny i celowy akt polegający na:
 - a) użyciu w czasie lotu statku powietrznego przemocy wobec osoby znajdującej się na jego pokładzie, jeżeli akt ten może zagrozić bezpieczeństwu tego statku,
 - b) zniszczeniu statku powietrznego albo spowodowaniu jego uszkodzeń, które uniemożliwiają lot lub mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku,
 - c) umieszczeniu na pokładzie statku powietrznego przedmiotu, urządzenia lub substancji, które mogą zagrozić zdrowiu lub życiu pasażerów lub załogi lub zniszczyć statek powietrzny albo spowodować jego uszkodzenia, mo-

- gące uniemożliwić jego lot lub stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku w czasie lotu,
- d) porwaniu statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie lub bez nich, również w celu użycia statku powietrznego jako narzędzia ataku terrorystycznego z powietrza,
 - e) zniszczeniu albo uszkodzeniu lotniczych urządzeń naziemnych lub pokładowych, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego,
 - f) przekazaniu nieprawdziwej informacji, która powoduje zagrożenie osób i mienia w komunikacji lotniczej,
 - g) zniszczeniu albo poważnym uszkodzeniu urządzeń na lotnisku, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub funkcjonowania lotniska lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
- 21) służbą ochrony lotniska jest wewnętrzna służba ochrony lub specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna działająca na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.), realizująca zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego i podlegająca zarządzającemu lotniskiem;
- 22) państwem trzecim jest państwo inne niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, Konfederacja Szwajcarska lub państwo członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- 23) scentralizowaną infrastrukturę stanowią służące do wykonywania usług obsługi naziemnej elementy infrastruktury w porcie lotniczym, których złożoność, koszt lub wpływ na środowisko nie pozwala na podział lub powielenie.

Zawiera definicje pojęć, których analiza zawarta jest w komentarzu do odpowiednich artykułów, w których pojęcia te zostały zawarte.

ROZDZIAŁ 2

Umowy i przepisy międzynarodowe

Art. 3. 1. Do stosunków prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego stosuje się przepisy Prawa lotniczego, o ile wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej.

2. Wiążące uchwały organizacji międzynarodowych ustanowionych na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, w tym przyjęte przez Organizację Mię-

dzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) załączniki do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.), oraz ich zmiany, ogłaszane są bez zbędnej zwłoki wraz z oświadczeniami rządowymi dotyczącymi ich obowiązywania. Oświadczenia rządowe ogłaszane są w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ze wskazaniem miejsca publikacji uchwał będących przedmiotem ogłoszenia.

3. Jeżeli wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, w tym wiążące uchwały organizacji międzynarodowych ustanowionych tymi umowami, przewidują jednakowe traktowanie podmiotu polskiego i podmiotu obcego, minister właściwy do spraw transportu zapewni również w aktach wykonawczych do niniejszej ustawy jednakowe traktowanie tych podmiotów.

4. Dla zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności działania lotnictwa cywilnego minister właściwy do spraw transportu może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić do stosowania wymagania międzynarodowe o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa, budowy i eksploatacji statków powietrznych oraz urządzeń infrastruktury naziemnej, ustanawiane w szczególności przez:

- 1) Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO);
- 2) Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego (ECAC), w tym Zrzeszenie Władz Lotniczych (JAA);
- 3) Europejską Organizację do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL);
- 4) Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).

5. Uchwały organizacji międzynarodowych, o których mowa w ust. 2, oraz wymagania międzynarodowe, o których mowa w ust. 4, zwane są dalej „przepisami międzynarodowymi”.

Konsekwencją zasady suwerenności państwowej jest możliwość stanowienia przez władzę państwową prawa oraz egzekwowania jego przestrzegania. Tak się dzieje we wszystkich sprawach, w których państwo nie jest związane powszechnie obowiązującymi zasadami prawa międzynarodowego lub umowami międzynarodowymi. Obowiązek dotrzymywania zaciągniętych zobowiązań (zasada *pacta sunt servanda*) oznacza, że każde państwo powinno stworzyć u siebie „taką instytucję faktyczną i prawną, w której zobowiązania te mogłyby być przestrzegane i wykonywane”³⁸. Niewykonanie umowy rodzi odpowiedzialność międzynarodową.

Należy zaznaczyć, że obok zasady *pacta sunt servanda* jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest reguła prymatu tego prawa nad prawem wewnętrznym. Państwa na przykład nie mogą powoływać się na prawo krajowe w celu usprawiedliwienia naruszenia norm międzynarodowych. Potwierdza to art. 27 konwencji

³⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 32.

wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.), zgodnie z którym strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu. Z kolei na mocy art. 46 konwencji wiedeńskiej państwo nie może powołać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów. Od tej zasady przewidziany jest tylko jeden wyjątek, polegający na oczywistym pogwałceniu³⁹ normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu.

Trybunały międzynarodowe również stosują prawo międzynarodowe przed prawem krajowym⁴⁰. Stanowisko Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości nie pozostawia wątpliwości, że zastosowanie wyjątku z art. 46 konwencji wiedeńskiej w praktyce państw będzie miało charakter incydentalny.

Coraz bardziej kontrowersyjną kwestią, również na gruncie międzynarodowego prawa lotniczego, staje się stosowanie traktatów dotyczących tego samego zagadnienia. Jak słusznie zauważyli W. Czapliński i A. Wyrozumska, „Problem ten nabiera znaczenia w związku z coraz bardziej komplikującą się mapą powizań traktatowych państw, zwiększaniem się liczby zarówno państw, jak i zawieranych przez nie umów”⁴¹. Praktyczne wskazówki w tym zakresie zawiera art. 30 konwencji wiedeńskiej:

„1. Z zastrzeżeniem artykułu 103 Karty Narodów Zjednoczonych, prawa i obowiązki państw będących stronami kolejnych traktatów dotyczących tego samego przedmiotu będą określane zgodnie z poniższymi ustępami.

2. Jeżeli traktat precyzuje, że jest podporządkowany traktatowi wcześniejszemu lub późniejszemu bądź że nie należy uważać go za niezgodny z takim traktatem, postanowienia tego traktatu mają przewagę.

3. Jeżeli wszystkie strony traktatu wcześniejszego są zarazem stronami traktatu późniejszego, lecz traktat wcześniejszy nie wygasł ani stosowanie jego nie zostało zawieszone na mocy artykułu 59, traktat wcześniejszy ma zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim jego postanowienia można pogodzić z postanowieniami traktatu późniejszego.

4. Jeżeli strony traktatu późniejszego nie obejmują wszystkich stron traktatu wcześniejszego:

a) w stosunkach między państwami będącymi stronami obu traktatów ma zastosowanie ta sama reguła, co w ustępie 3;

³⁹ Zgodnie z art. 46 ust. 2 konwencji wiedeńskiej pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze.

⁴⁰ Przykładem może być rozstrzygnięcie przyjęte przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) w sprawie wschodniej Grenlandii w sporze między Norwegią i Danią (Permanent Court of International Justice, Seria A/B, 1933, nr 53, s. 71), a także wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sporze między Katarą a Bahrajnem (International Court of Justice Reports 1994, § 26 i § 27).

⁴¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 351.

b) w stosunkach między państwem będącym stroną obu traktatów a państwem stroną jedynie jednego traktatu ich wzajemne prawa i obowiązki reguluje traktat, którego stronami są oba państwa.

5. Ustęp 4 w niczym nie narusza artykułu 41 ani jakiejkolwiek kwestii wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu na mocy artykułu 60, ani jakiejkolwiek kwestii odpowiedzialności, jaka może wyniknąć dla państwa z zawarcia lub stosowania traktatu, którego postanowienia nie dadzą się pogodzić z obowiązkami tego państwa względem innego państwa na mocy innego traktatu”.

Stronami umów międzynarodowych mogą być nie tylko państwa, ale i inne podmioty prawa międzynarodowego, w tym organizacje międzynarodowe. Na szczególną uwagę w omawianym kontekście zasługuje Unia Europejska, która samodzielnie lub z państwami członkowskimi (w tym Polską) jest stroną wielu umów międzynarodowych. Jak słusznie zauważyła M. Słok-Wódkowska „[...] prawo lotnicze w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest przykładem dziedziny, gdzie wyjątkowo silnie przenikają się trzy systemy prawne – prawo międzynarodowe publiczne, prawo europejskie i prawo krajowe”⁴².

Unia, będąc obecnie niekwestionowanym podmiotem prawa międzynarodowego, jest związana prawem międzynarodowym publicznym. Wynika to z art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47), który stanowi, że „umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie”. Normy zawarte w tych umowach mają pozycję hierarchicznie wyższą niż normy zawarte w aktach podejmowanych przez instytucje Unii⁴³, a Trybunał Sprawiedliwości zawsze bada ewentualną sprzeczność działań instytucji Unii (niegdyś Wspólnot Europejskich) z normami prawa międzynarodowego⁴⁴. Zadaaniem TSUE, zgodnie z jego kompetencją do interpretowania postanowień umów, jest zapewnienie ich jednolitego stosowania na obszarze Unii⁴⁵.

Z kolei zgodnie z art. 351 TFUE „postanowienia Traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec

⁴² M. Słok-Wódkowska, *Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich (w:) 40 lat minęło. Praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, red. Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa, Warszawa 2009, s. 333.

⁴³ Zgodnie z orzecznictwem TSUE takie umowy mają pierwszeństwo w stosowaniu przed przepisami wtórnego prawa Unii Europejskiej, np. wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec*, Zb. Orz. 1996, s. I-3989, pkt 52; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 *Bellio F.lli Srl v. Prefettura di Treviso*, Zb. Orz. 2004, s. I-3465, pkt 33.

⁴⁴ Wyrok ETS z dnia 12 grudnia 1972 r. w połączonych sprawach 21–24/72 *International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman en Tas NV i Jan Van den Brink's Im-en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1972, s. 1219.

⁴⁵ Wyrok ETS z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, Zb. Orz. 1982, s. 3641.

Państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą Państw Członkowskich, z jednej strony, a jednym lub większą liczbą państw trzecich, z drugiej strony”. W sprawie 812/79 *Attorney General v. Juan C. Burgoa* ETS stwierdził, że „Artykuł 234 TWE [obecnie art. 351 TFUE – przyp. K.M.K.] ma charakter generalny i stosuje się do wszelkich umów międzynarodowych, niezależnie od ich przedmiotu, które mogą naruszyć stosowanie Traktatu. Celem art. 234 jest stwierdzenie, zgodnie z prawem międzynarodowym, że stosowanie Traktatu nie narusza obowiązku danego państwa członkowskiego do respektowania praw państw innych niż państwa członkowskie, powstałych na podstawie umowy zawartej przed wejściem w życie Traktatu lub, jak się może zdarzyć, przed przystąpieniem danego państwa członkowskiego, a także do wykonywania obowiązków nałożonych tą umową. Artykuł ten nie osiągnąłby swego celu, gdyby nie zakładał obowiązków organów Wspólnoty do nienaruszania wykonywania zobowiązań państw członkowskich, wynikających z wcześniejszych umów. Jednakże ten obowiązek organów Wspólnoty jest ograniczony jedynie do pozwolenia państwu członkowskiemu na wypełnienie zobowiązań z wcześniejszej umowy i nie wiąże Wspólnoty względem danego państwa trzeciego”⁴⁶. Poważne wątpliwości wzbudziło natomiast orzeczenie ETS z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 *The Queen v. Departament for Transport*, Zb. Orz. 2006, s. I-403. *International Air Transport Association* i *European Low Fares Airline Association* twierdziły w swojej skardze, że art. 5, 6 i 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 10) rozszerzają odpowiedzialność przewoźników lotniczych i są w związku z tym niezgodne z postanowieniami konwencji montrealskiej z 1999 r., która w art. 19 i 22 ust. 1 zawiera klauzule ograniczające odpowiedzialność przewoźników w przypadku opóźnienia w transporcie pasażerów. Ponadto konwencja stanowi w art. 29, że powództwo dla uzyskania odszkodowania, jakkolwiek uzasadnione, może zostać wszczęte wyłącznie z zastrzeżeniem warunków i takich granic odpowiedzialności jak określone w tej konwencji. Trybunał Sprawiedliwości nie uznał niezgodności rozporządzenia nr 261/2004 z konwencją montrealską z 1999 r., której interpretację, jak słusznie zauważył M. Żylicz, „podporządkował, jak się zdaje, silnym tendencjom prokonsumenckim”⁴⁷.

Choć zdolność państwa do zawierania umów jest nieograniczona to, jak trafnie uważała M. Frankowska, „Państwa mogą jednakże zgodnie ze swą wolą zdolność

⁴⁶ Wyrok ETS z dnia 14 października 1980 r. w sprawie 812/79 *Attorney General v. Juan C. Burgoa*, Zb. Orz. 1986, s. 2787.

⁴⁷ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 198.

tę ograniczyć, przekazując część tej zdolności innemu państwu lub organizacji międzynarodowej⁴⁸. Przykładem mogą być procesy zachodzące w Unii Europejskiej. W dziedzinie transportu lotniczego Komisja Europejska w czerwcu 2003 r. uzyskała uprawnienie do negocjowania, zamiast państw członkowskich, umów dostosowujących istniejące umowy bilateralne zawarte przez państwa członkowskie do wymogów orzeczeń *open skies*⁴⁹ (tzw. umowy horyzontalne). Ponadto Polska jako członek Unii Europejskiej jest zobowiązana stosować rozporządzenie (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. Urz. UE L 157 z 30.04.2004, s. 7; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 193). Unia Europejska dąży także do uregulowania różnorodnych kwestii z zakresu transportu lotniczego przez tzw. umowy wertykalne, tj. zawierane przez Unię i jej państwa członkowskie z państwami trzecimi, jak np. umowa o transporcie lotniczym (Dz. Urz. UE L 134 z 25.05.2007, s. 4, z późn. zm.) zawarta ze Stanami Zjednoczonymi w 2007 r.

Należy pamiętać, że niezwykle istotne dla funkcjonowania i efektywności prawa umownego Unii Europejskiej (dotyczy to umów zawieranych zarówno samodzielnie, jak i wraz z państwami członkowskimi) na płaszczyźnie prawa wewnętrznego państw członkowskich stało się wykształcenie zasady skutku bezpośredniego (oznacza ona możliwość powołania się przed organami krajowymi na konkretny przepis prawa Unii Europejskiej). Pierwzoplanową rolę w tym zakresie odegrało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Zagadnieniem problematycznym stała się odpowiedź na pytanie, czy w stosunku do takich umów należy stosować wyłącznie przepisy konstytucyjne państw członkowskich, odnoszące się do pozycji prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym, czy też takie umowy podlegać będą reżimowi zasad stosowania prawa Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości opowiedział się za drugim rozwiązaniem. Kluczowe znaczenie w kwestii dopuszczalności bezpośredniej skuteczności przepisów umów międzynarodowych miał wyrok ETS z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, Zb. Orz. 1982, s. 3641. Bezpośrednia skuteczność postanowień umownych zależy od spełnienia przez nie niezbędnych kryteriów stosowanych także w przypadku innych aktów prawa Unii.

⁴⁸ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 53.

⁴⁹ Zgodnie z orzeczeniami ETS z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawach: C-466/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECR 2002, s. I-9427; C-467/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Danii*, ECR 2002, s. I-9519; C-468/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Szwecji*, ECR 2002, s. I-9575; C-469/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Finlandii*, ECR 2002, s. I-9627; C-471/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii*, ECR 2002, s. I-9681; C-472/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga*, ECR 2002, s. I-9741; C-475/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Austrii*, ECR 2002, s. I-9797; C-476/98 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec*, ECR 2002, s. I-9855, różne aspekty tych umów są objęte wyłączną kompetencją Wspólnoty.

Muszą być więc jasne, precyzyjne i bezwarunkowe. Trybunał Sprawiedliwości, badając bezpośrednią skuteczność umowy międzynarodowej, ma też na względzie charakter i treść całej umowy.

Jeśli chodzi o polskie przepisy konstytucyjne, kluczową rolę odgrywa art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), na mocy którego Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Artykuł 87 Konstytucji RP zalicza ratyfikowane umowy międzynarodowe do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa, zaś art. 91 ust. 1 stwierdza, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ponadto z przepisów przejściowych zawartych w Konstytucji RP wynika, że umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Będzie to miało zastosowanie do większości wiążących Polskę umów lotniczych zawartych przez ratyfikację.

Stosowanie wiążących uchwał organizacji międzynarodowych w prawie polskim umożliwia wspomniany wcześniej art. 9 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że „Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Zapis art. 91 ust. 3 w oczywisty sposób odnosi się do aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej. Warto jednak pamiętać, że art. 288 TFUE wspomina tylko o bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń. Dla skuteczności dyrektyw konieczna jest ich prawidłowa i terminowa implementacja do prawa wewnętrznego, co do zasady nie obowiązują one bezpośrednio w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Dla wykonania decyzji także niezbędne może okazać się stosowanie krajowych reguł proceduralnych. Ponadto jedną z zasad systemu prawnego Unii Europejskiej jest zasada prymatu prawa unijnego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich. Została ona wielokrotnie potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W orzeczeniu z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629, Trybunał stwierdził, że: „[...] zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko taki skutek, że poprzez samo swe wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także – skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawne-

go obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego – powodują, że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi”. Zasada prymatu rozciąga się na wszystkie akty prawa krajowego, niezależnie od ich pozycji w hierarchii źródeł tego prawa. Ma zastosowanie również do aktów o charakterze administracyjnym. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wiąże wszystkie organy państwowe, w tym sądy krajowe. Według C. Mika do następstw zasady prymatu należy zaliczyć w szczególności: nakaz efektywnej implementacji prawa wspólnotowego (obecnie Unii Europejskiej); zakaz kwestionowania ważności norm prawa wspólnotowego przez sądy krajowe; zakaz stosowania przez organy krajowe jakichkolwiek przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym; nakaz zapewnienia bezpośredniej wykonalności orzeczeń sądów wspólnotowych oraz decyzji Komisji lub Rady nakładających zobowiązania pieniężne na podmioty inne niż państwa⁵⁰. Trzeba zaznaczyć, że zgodnie z art. 297 ust. 1 TFUE „akty ustawodawcze są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji”.

Wśród organizacji międzynarodowych, które zostały wyposażone w prawo do stanowienia uchwał wiążących dla państw, znajduje się też Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Najważniejszą obowiązkową czynnością Rady, kierującej pracami ICAO, jest opracowywanie i przyjmowanie zgodnie z art. 37 konwencji chicagowskiej międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania, nazywanych załącznikami do konwencji chicagowskiej oraz powiadamianie wszystkich państw członkowskich o krokach podjętych w tym zakresie. W Czapliński i A. Wyrozumska zwrócili uwagę na to konkretne uprawnienie ICAO w kontekście charakterystyki organizacji ponadnarodowych. Autorzy wskazali, że oprócz Unii Europejskiej „W doktrynie wymienia się niekiedy jeszcze inne organizacje międzynarodowe wykazujące cechy ponadnarodowości, przede wszystkim mające kompetencję do stanowienia prawa”⁵¹. W Czapliński i A. Wyrozumska podkreślili, że „W praktyce [...] żadne państwo nie odstępuje od standardów i zaleceń technicznych przyjmowanych w ramach ICAO, WMO, ITU lub UPU”⁵².

Do tej pory Rada ICAO przyjęła 19 załączników⁵³. Warto zaznaczyć, że choć od załączników można odstąpić na podstawie zgłoszenia wystosowanego do Rady, w prak-

⁵⁰ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 552.

⁵¹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, 2004, s. 336 i 337.

⁵² Tamże, s. 337. ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, ITU – Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, IMO – Międzynarodowa Organizacja Morska.

⁵³ Załącznik 1 – „Licencjonowanie personelu” (Dz. Urz. UL z 2012 r. poz. 21); załącznik 2 – „Przepisy ruchu lotniczego” (Dz. Urz. UL z 2012 r. poz. 105); załącznik 3 – „Służba meteorologiczna dla międzynarodowej żeglugi powietrznej” (Dz. Urz. UL z 2014 r. poz. 27); załącznik 4 – „Mapy lotnicze” (Dz. Urz. UL z 2015 r. poz. 20); załącznik 5 – „Jednostki miar do wykorzystania podczas operacji powietrznych

tyce są one stosowane przez wszystkie państwa członkowskie ICAO. Zgodnie z art. 38 konwencji chicagowskiej „W przypadku zmian w normach międzynarodowych każde Państwo, które nie dokonało odpowiednich zmian we wprowadzonych przez siebie przepisach lub metodach postępowania, powinno zawiadomić o tym Radę w ciągu sześćdziesięciu dni od daty przyjęcia zmian do normy międzynarodowej albo wskazać środki, jakie zamierza zastosować. W każdym takim przypadku Rada powiadamia niezwłocznie wszystkie inne Państwa o różnicach istniejących między jedną lub większą ilością cech normy międzynarodowej a krajową praktyką stosowaną w tym zakresie przez wspomniane Państwo”.

Załączniki do konwencji chicagowskiej obowiązują na gruncie prawa polskiego na mocy oświadczenia rządowego opublikowanego w Dzienniku Ustaw. Tekst załączników zamieszczany jest w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pr. lot. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydaje Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w którym ogłasza się w szczególności uchwały organizacji międzynarodowych, w tym załączniki do konwencji chicagowskiej z 1944 r. Należy zaznaczyć, że w dniu 20 sierpnia 2003 r. ukazało się oświadczenie rządowe w sprawie mocy obowiązującej załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. Nr 146, poz. 1413), zgodnie z którym Polska związana jest tymi załącznikami.

Należy zaznaczyć, że powyższy przepis nie wprowadza zasady jednakowego traktowania podmiotów polskich i obcych. Stwierdza jedynie, że jeżeli wiążące Polskę umowy międzynarodowe, w tym wiążące uchwały organizacji międzynarodowych ustanowione na podstawie tych umów, przewidują jednakowe traktowanie podmiotów polskich i obcych, należy to uwzględnić w aktach wykonawczych do komentowanej ustawy.

i naziemnych” (Dz. Urz. ULC z 2010 r. Nr 24, poz. 99); załącznik 6 – „Eksplotacja statków powietrznych”, cz. I – „Międzynarodowy, zarobkowy transport lotniczy – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 51), cz. II „Międzynarodowe lotnictwo ogólne – samoloty” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 45), cz. III „Operacje międzynarodowe – śmigłowce” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 52); załącznik 7 – „Znaki przynależności państwowej oraz rejestracyjne” (Dz. Urz. ULC z 2013 r. poz. 58); załącznik 8 – „Zdatność do lotu statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 42); załącznik 9 – „Ułatwienia” (Dz. Urz. ULC z 2015 r. poz. 36); załącznik 10 – „Łączność lotnicza” (Dz. Urz. ULC z 2015 r. poz. 1); załącznik 11 – „Służby ruchu lotniczego” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 47); załącznik 12 – „Poszukiwanie i ratownictwo” (Dz. Urz. ULC z 2010 r. Nr 5, poz. 38); załącznik 13 – „Badanie wypadków i incydentów lotniczych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 49); załącznik 14 – „Lotniska”, t. I „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” (Dz. Urz. ULC z 2011 r. Nr 4, poz. 4), t. II „Lotniska dla śmigłowców” (Dz. Urz. ULC z 2009 r. Nr 21, poz. 209); załącznik 15 – „Służby informacji lotniczej” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 83); załącznik 16 – „Ochrona środowiska”, t. I „Hałas statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 112), t. II „Emisje z silników statków powietrznych” (Dz. Urz. ULC z 2012 r. poz. 113); załącznik 17 – „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji” (Dz. Urz. ULC z 2011 r. Nr 18, poz. 109); załącznik 18 – „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 46); załącznik 19 – „Zarządzanie Bezpieczeństwem” (Dz. Urz. ULC z 2014 r. poz. 77).

Przez pojęcie podmiotów polskich i obcych można rozumieć zarówno przewoźników lotniczych, jak i użytkowników (operatorów) statków powietrznych.

W praktyce międzynarodowej w zasadzie nie ma przewoźników lotniczych eksploatujących służby powietrzne w międzynarodowym transporcie lotniczym, którzy by nie byli połączeni jakąś więzią publicznoprawną z określonym państwem. W przypadku osób fizycznych więź ta opiera się na obywatelstwie, w przypadku osób prawnych na miejscu siedziby spółki. Zasada „narodowości” przewoźnika lotniczego została celowo przyjęta przez rządy państw uczestniczących w konferencji chicagowskiej w 1944 r. Miała uniemożliwić przedsiębiorstwom lotniczym działającym w danym państwie, a niebędącym własnością i pod efektywną kontrolą jego obywateli, uzyskanie zezwolenia na eksploatowanie służb powietrznych przyznanych na podstawie zawartych umów dwustronnych. Dwustronne lotnicze umowy międzynarodowe zwykle zawierają postanowienia dotyczące wyznaczenia przeważnie jednego lub dwóch przewoźników lotniczych uprawnionych do wykonywania służb powietrznych przewidzianych przez umowy i do korzystania z innych wynikających z nich praw.

Konwencja chicagowska zawiera wiele postanowień zakazujących dyskryminacji. Już we wstępie znalazł się zapis wzywający do tego, aby międzynarodowe służby transportu lotniczego mogły być ustanawiane na zasadzie jednakowych możliwości dla wszystkich i prowadzone w sposób właściwy i ekonomiczny. Z kolei w art. 44 lit. g wskazuje, że celem i przedmiotem działalności ICAO jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego w taki sposób, aby unikać czynienia dyskryminacji między umawiającymi się państwami. Ponadto konwencja chicagowska zabrania dyskryminacji w odniesieniu do przyznawania prawa kabotażu (art. 7), ustalania stref zakazanych i ograniczeń lotów (art. 9 lit. a) oraz okresowych ograniczeń i zakazu lotów (art. 9 lit. b), stosowania reguł ruchu lotniczego (art. 11), używania portów lotniczych i udogodnień dla żeglugi powietrznej (art. 15) czy też przewozu materiałów niebezpiecznych innych niż materiały wojenne (art. 35 lit. b).

Zakaz dyskryminacji nabiera szczególnego znaczenia w świetle prawa Unii Europejskiej. Artykuł 18 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania traktatu i bez uszczerbku dla przewidzianych w traktacie postanowień szczególnych. Ponadto Parlament Europejski i Rada, stając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Z punktu widzenia transportu lotniczego zasadnicze znaczenie odgrywa również art. 49 TFUE, na mocy którego ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane, oraz art. 56 TFUE zakazujący wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług we-

wnątrz Unii w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swoje przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

Warto przypomnieć, że liberalizacja transportu lotniczego w Unii Europejskiej nastąpiła w drodze tzw. trzech pakietów liberalizacji lotnictwa (1987, 1990 i 1992) i oznaczała znoszenie ograniczeń dotyczących przynależności państwowej i własności przedsiębiorstw lotniczych, dostępu do wybranych tras wewnątrz Unii Europejskiej, oferowanej zdolności przewozowej, ustalania taryf i innych warunków przewozu⁵⁴. Obecnie obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady 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, s. 3) reguluje kwestie wydawania koncesji wspólnotowym przewoźnikom lotniczym, prawo wspólnotowych przewoźników lotniczych do wykonywania wewnątrzwspólnotowych przewozów lotniczych oraz ustalanie taryf wewnątrzwspólnotowych przewozów lotniczych. Na mocy art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 państwa członkowskie nie mogą uzależnić wykonywania w Unii Europejskiej przewozów lotniczych przez wspólnotowych przewoźników lotniczych od jakichkolwiek zezwoleń lub upoważnień. Nie mogą również żądać przedstawiania żadnych dokumentów ani informacji, które zostały już przez nich dostarczone właściwemu organowi wydającemu koncesje, pod warunkiem że stosowne informacje mogą zostać uzyskane od właściwego organu wydającego koncesje w odpowiednim czasie. Ponadto zgodnie z art. 22 rozporządzenia nr 1008/2008 wspólnotowi przewoźnicy lotniczy oraz, na zasadzie wzajemności, przewoźnicy lotniczy z państw trzecich mają prawo swobodnego ustalania taryf lotniczych i stawek za przewozy lotnicze wewnątrz Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że omawiane rozporządzenie zniosło wszelkie istniejące ograniczenia taryfowe, także te odnoszące się do połączeń z państwami trzecimi, wynikające z dwustronnych umów pomiędzy państwami członkowskimi. Niezależnie od postanowień tych umów, państwa członkowskie nie mogą dyskryminować przewoźników lotniczych z powodu ich

⁵⁴ Trzeci pakiet liberalizacji lotnictwa z 1992 r. zawierał m.in. rozporządzenie Rady nr 2408/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. o dostępie przewoźników lotniczych Wspólnoty do tras wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 240 z 24.08.1992, s. 8; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, s. 420, z późn. zm.), które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1993 r. Na mocy tego rozporządzenia przewoźnicy lotniczy Wspólnoty zostali upoważnieni do wykonywania praw przewozowych wewnątrz Unii bez konieczności uzyskiwania jakichkolwiek zezwoleń. Od 1 kwietnia 1997 r. zostało także wprowadzone prawo kabotażu wewnątrz państw członkowskich. Oznaczało to całkowitą wolność dostępu do wszystkich tras i wcielenie w życie koncepcji otwartego nieba. Liberalizacja transportu lotniczego w UE objęła także licencjonowanie przewoźników lotniczych, znoszenie ograniczeń oferowanej zdolności przewozowej, uwolnienie taryf, zakaz porozumień antykonkurencyjnych itd. Rozporządzenia, które weszły w skład trzeciego pakietu liberalizacji lotnictwa (rozporządzenie nr 2407/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, Dz. Urz. WE L 240 z 24.08.1992, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 2, s. 3; rozporządzenie nr 2408/92 i rozporządzenie nr 2409/92/EWG z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz. Urz. WE L 240 z 24.08.1992, s. 15; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, s. 427), zostały uchylone i zastąpione przez rozporządzenie nr 1008/2008.

przynależności państwowej lub tożsamości, umożliwiając wspólnotowym przewoźnikom lotniczym swobodne ustalanie taryf i stawek za przewozy lotnicze wykonywane pomiędzy ich terytorium a państwem trzecim. Na podstawie art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008 korzystanie z taryf lotniczych i stawek lotniczych za dostępne publicznie przewozy lotnicze wykonywane na trasie rozpoczynającej się w porcie lotniczym znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, do którego ma zastosowanie TFUE, należy umożliwić na zasadach niedyskryminacyjnych, bez względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania klienta i siedzibę przedstawiciela przewoźnika lotniczego lub innego sprzedawcy biletów na terenie Unii Europejskiej.

Na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 1 zostało przyjęte rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ICAO w zakresie skrótów i kodów stosowanych w ruchu lotniczym (Dz. U. Nr 53, poz. 438).

Na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 2 zostały przyjęte następujące akty prawne:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania europejskich wymagań bezpieczeństwa lotniczego JAR oraz europejskich wymagań w zakresie ułatwień w lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 224, poz. 2282 z późn. zm.); oraz
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia do stosowania europejskich wymagań bezpieczeństwa lotniczego JAR oraz europejskich wymagań w zakresie ułatwień w lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 93, poz. 598).

Na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 3 zostały przyjęte następujące akty prawne:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa w ruchu lotniczym ESARR (Dz. U. Nr 224 poz. 2283 z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Specyfikacji EUROCONTROL do szkolenia wstępnego kontrolerów ruchu lotniczego (Dz. U. Nr 32, poz. 173);
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Wymagań EUROCONTROL dotyczących europejskiego orzeczenia lekarskiego klasy 3 dla kontrolerów ruchu lotniczego (Dz. U. poz. 371);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 września 2014 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów systemu opłat trasowych (Dz. U. poz. 1229).

Na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 4 nie zostały przyjęte akty prawne.

Na mocy art. 3 ust. 5 wiążące uchwały organizacji międzynarodowych ustanowione na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, w tym przyjęte przez ICAO załączniki do konwencji chicagowskiej oraz wymagania międzynarodowe o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa, budowy i eksploatacji statków powietrznych oraz urządzeń infrastruktury naziemnej, ustanawiane w szczególności przez ICAO, ECAC, JAA, EUROCONTROL, EASA, w rozumieniu niniejszej ustawy stanowią przepisy międzynarodowe.

ROZDZIAŁ 3

Zwierzchnictwo w przestrzeni powietrznej i właściwość prawa

Art. 4. 1. Rzeczpospolita Polska ma całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej. Funkcje wynikające z tego zwierzchnictwa wykonuje, w zakresie niezwiązanym z umacnianiem obronności państwa, minister właściwy do spraw transportu.

2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej oraz umacniania obronności, o których mowa w ust. 1, na czas pokoju, uwzględniając związane z tym obowiązki i uprawnienia odpowiednich służb i organów oraz zasadę współpracy instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego z odpowiednimi służbami i organami wojskowymi.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki i sposób przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji, o których mowa w ust. 1, na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, z uwzględnieniem zasad współpracy instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego z odpowiednimi służbami i organami wojskowymi oraz innymi organami państwowymi.

Artykuł 4 ust. 1 zdanie pierwsze pr. lot. stanowi odzwierciedlenie przepisu art. 1 konwencji chicagowskiej, zgodnie z którym każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej ponad swoim terytorium. Zasada suwerenności została określona w polskiej terminologii nazwą „zwierzchnictwo”. Pojęciem tym posługuje się nie tylko ustawa – Prawo lotnicze, ale również ustawa o ochronie granicy państwowej, która w art. 6 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska wykonuje swoje zwierzchnictwo nad terytorium lądowym oraz wnętrzem ziemi znajdującym się pod nim, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym oraz dnem i wnętrzem ziemi znajdującymi się pod nimi, a także w przestrzeni powietrznej znajdującej się nad terytorium lądowym, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym.

Jak zauważają W. Góralczyk i S. Sawicki, „Władza państwa na jego terytorium określana jest jako suwerenność lub zwierzchnictwo terytorialne [...]. Wszystkie osoby i rzeczy znajdujące się na terytorium państwa podlegają jego władzy i prawu, a domniemanie przemawia za tym, że każde państwo może postępować na własnym terytorium tak, jak chce, tzn. jak dyktują to jego interesy”⁵⁵. Choć władzę suwerenną państwa w przestrzeni powietrznej uznaje się za całkowitą i wyłączną, to nie ma ona charakteru absolutnego. Istnieją ograniczenia przyjęte dobrowolnie przez państwa, np. w umowach międzynarodowych.

Konsekwencją zasady suwerenności jest wymóg uzyskania zgody państwa na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium. Dotyczy to lotów: państwowych statków powietrznych, statków niemających pilota na pokładzie, statków przewożących materiały wojenne, a w przypadku cywilnego transportu powietrznego – wykonywania międzynarodowych regularnych służb powietrznych. Państwo może także poddać wykonywanie lotów ustalonym przez siebie przepisom, warunkom i ograniczeniom, jak również ustanowić i wykonywać jurysdykcję w stosunku do obcych statków powietrznych oraz osób i rzeczy na pokładzie tych statków, także do przestępstw i innych czynów mających miejsce na statkach powietrznych. W szczególności każde państwo ma także prawo wprowadzać na swoim terytorium, na zasadzie niedyskryminacji, strefy zakazane i czasowe ograniczenia lotów; może stosować środki przymusu wobec statków powietrznych wykonujących loty bez zezwolenia lub z naruszeniem obowiązujących przepisów; egzekwować własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium; wyznaczać na swoim terytorium drogi lotnicze i porty lotnicze dla statków powietrznych używanych w międzynarodowych służbach powietrznych.

Trzeba jednakże zaznaczyć, że ze zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej wywodzą się nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki państw. Wśród nich znajduje się zobowiązanie państw do zapewnienia takich środków pomocy statkom powietrznym znajdującym się na ich terytorium w niebezpieczeństwie, jakie uznają za możliwe w praktyce, do wdrożenia dochodzenia co do okoliczności wypadku statku powietrznego, który miał miejsce na ich terytorium, urzędzenia portów lotniczych, obsługi radiowej, meteorologicznej i innych udogodnień dla żeglugi powietrznej.

Funkcje wynikające ze zwierzchnictwa terytorialnego wykonuje, w zakresie niezwiązanym z umacnianiem obronności państwa, minister właściwy do spraw transportu. Obecnie jest to Minister Infrastruktury i Rozwoju.

⁵⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, s. 174.

Przestrzeń powietrzna nad terytorium niepodlegającym suwerennej władzy żadnego państwa (np. morzem pełnym, wyłączną strefą ekonomiczną, szelfem kontynentalnym) jest wolna.

Na podstawie art. 4 ust. 2 pr. lot. Rada Ministrów w dniu 31 października 2007 r. przyjęła rozporządzenie w sprawie wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej oraz umacniania obronności na czas pokoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 100).

Zgodnie z rozporządzeniem funkcje wynikające ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej mają na celu: zapewnianie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej przez udostępnienie służb żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego; ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej; oraz zapewnianie służby poszukiwawczo-ratowniczej. Funkcje instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej wynikające z umacniania obronności państwa w czasie pokoju obejmują współpracę z właściwymi jednostkami organizacyjnymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapewnienia suwerenności i obrony polskiej przestrzeni powietrznej oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Współpraca ta w części dotyczącej lotnictwa państwowego jest prowadzona przez:

- 1) Dowódcę Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych;
- 2) Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) Centrum Operacji Powietrznych – Dowództwo Komponentu Powietrznego;
- 4) Ośrodki Dowodzenia i Naprowadzania, Mobilną Jednostkę Dowodzenia Operacjami Powietrznymi;
- 5) wojskowe lotniskowe organy służby ruchu lotniczego;
- 6) stanowiska kierowania lotami na poligonach lotniczych;
- 7) stanowiska kierowania lotami bezzałogowych statków powietrznych;
- 8) organy dowodzenia lotnictwem podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Na podstawie art. 4 ust. 3 pr. lot. Rada Ministrów w dniu 31 października 2007 r. przyjęła rozporządzenie w sprawie przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (Dz. U. Nr 210, poz. 1524).

Rozporządzenie określa warunki i sposób przekazywania Ministrowi Obrony Narodowej funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej na czas wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

Art. 5. 1. W ramach wykonywania zwierzchnictwa, o którym mowa w art. 4, w polskiej przestrzeni powietrznej zapewniane są służby żeglugi powietrznej zgodnie z:

1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, a w szczególności:

a) rozporządzeniem (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającym ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 23),

b) rozporządzeniem (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Rozporządzenie w sprawie zapewniania służb) (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, str. 10, z późn. zm.),

c) rozporządzeniem (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 41),

d) rozporządzeniem (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 46),

e) rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, str. 13);

2) umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi;

3) niniejszą ustawą i innymi ustawami.

2. Na podstawie umów międzynarodowych i porozumień wiążących Rzeczpospolitą Polską realizowanie niektórych zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej może być:

1) rozciągnięte na przestrzeń powietrzną poza granicą Rzeczypospolitej Polskiej;

2) wykonywane przy pomocy organów międzynarodowych określonych w tych umowach;

3) wykonywane przy pomocy instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej innych państw.

Nieefektywne procedury zarządzania ruchem lotniczym w Europie skłoniły Unię Europejską do realizacji inicjatywy jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (*Single European Sky* – SES). W 2004 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły pierwszy pakiet przepisów w zakresie SES, ustanawiając tym samym trwale podstawy prawne dla utworzenia jednolitego, interoperacyjnego i bezpiecznego systemu zarządzania ruchem lotniczym – tzw. pakiet SES I. Składają się na niego: rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 23, z późn. zm.); rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służby powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 31, z późn. zm.); rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 20; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 41, z późn. zm.); rozporządzenie (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, s. 26; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 46, z późn. zm.).

Trzeba zaznaczyć, że w 2009 r., w celu poprawienia skuteczności działania i zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu lotnictwa, Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 549/2004, (WE) nr 550/2004, (WE) nr 551/2004 oraz (WE) nr 552/2004 w celu poprawienia skuteczności działania i zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu lotnictwa (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 34), tzw. pakiet SES II.

Przyspieszeniu wdrożenia reformy ma służyć również tzw. SES 2+. Komisja Europejska przedstawiła jego założenia w dokumencie przyjętym w dniu 11 czerwca 2013 r. (COM(2013) 410 final). Wśród najważniejszych elementów, na które Komisja położyła nacisk, znalazły się m.in. większe bezpieczeństwo i nadzór⁵⁶, większa skuteczność działania oraz elastyczność umożliwiająca powstanie tzw. partnerstw branżowych między funkcjonalnymi blokami przestrzeni powietrznej⁵⁷.

Już w latach 80. Rada ICAO przystąpiła do prac nad koncepcją systemów określanych jako: Łączność, Nawigacja i Nadzór / Zarządzanie Ruchem Lotniczym (*Communications, Navigation, and Surveillance / Air Traffic Management – CNS/ATM – systems*)⁵⁸ działających w oparciu o techniki satelitarne i informatyczne⁵⁹. Zarzą-

⁵⁶ Konieczne wydaje się oddzielenie organów nadzorujących od nadzorowanych, w celu rzeczywistej niezależności zarządzania (w wielu przypadkach organy zajmujące się kontrolą ruchu lotniczego sprawują bezpośrednią kontrolę nad organem, który powinien je nadzorować), zapewnienie stabilnego źródła finansowania. Ważna jest również wymiana ekspertów na szczeblu Unii Europejskiej.

⁵⁷ Ma to na celu umożliwienie państwom uczestniczenia w więcej niż jednym FAB, pod warunkiem że zostanie zapewniona pożądana poprawa skuteczności działania.

⁵⁸ Szerzej na ten temat na stronie internetowej: http://www.icao.int/publications/Documents/9750_2ed_en.pdf.

⁵⁹ Zob. K. Myszone-Kostrzewa, *Nawigacja satelitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 176 i n.

dzanie ruchem lotniczym (ATM) miało obejmować system, który kieruje statkami powietrznymi znajdującymi się w przestrzeni powietrznej i zachowuje je w bezpiecznej odległości od siebie. Celem wdrożenia systemów CNS/ATM było promowanie tzw. przestrzeni powietrznej bez szwu (*seamless airspace*), czyli „przestrzeni powietrznej otwartej”, w przeciwieństwie do przestrzeni powietrznej podzielonej granicami państw.

Jak wspomniano w komentarzu do art. 5 ust. 1, rozwiązanie takie jest obecnie wdrażane w Unii Europejskiej w formie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁶⁰. Jej celem jest reforma europejskiego systemu kontroli ruchu lotniczego zmierzająca do zaspokojenia przyszłych potrzeb w zakresie przepustowości i bezpieczeństwa. Dla osiągnięcia tych celów (oprócz aktów prawnych wymienionych w ust. 1) Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do zintegrowania europejskiej przestrzeni powietrznej przez utworzenie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (*Functional Airspace Block* – FAB) i wdrożenie systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (*Joint Undertaking to develop the new generation European air traffic management system* – SESAR)⁶¹. Stanowi on techniczny komponent w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W wyniku tego projektu Unia Europejska ma dysponować do 2020 r. optymalną infrastrukturą kontroli ruchu lotniczego, dzięki której transport lotniczy będzie mógł rozwijać się w sposób bezpieczny i przyjazny dla środowiska z pełnym wykorzystaniem nowych technik satelitarnych, np. nawigacji satelitarnej, i informatycznych.

Polska i Litwa tworzą Bałtycki Funkcjonalny Blok Przestrzeni Powietrznej na podstawie umowy podpisanej w Wilnie w dniu 17 lipca 2012 r. Prezydent RP Bronisław Komorowski w dniu 6 sierpnia 2013 r. podpisał ustawę z dnia 21 czerwca 2013 r. o ratyfikacji umowy o ustanowieniu Bałtyckiego Funkcjonalnego Bloku Przestrzeni Powietrznej pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Republiką Litewską (Dz. U. poz. 994). Umowa weszła w życie 1 kwietnia 2014 r.

Art. 6. W czasie lotu w polskiej przestrzeni powietrznej i w czasie przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wszystkie statki powietrzne oraz osoby i rzeczy na tych statkach podlegają prawu polskiemu, chyba że prawo to stanowi inaczej.

⁶⁰ Zob. M. Bujnowski, *Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna – ambicje a rzeczywistość (w:) 50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, red. Z. Galicki, K. Myszone-Kostrzewa, Warszawa 2014, s. 143 i n.

⁶¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz. Urz. UE L 64 z 02.03.2007, s. 1, z późn. zm.).

Konsekwencją zasady suwerenności państwa (zwierzchnictwa terytorialnego) jest wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium, jego ludności i rzeczy znajdujących się na tym terytorium. Państwo, które sprawuje rzeczywistą kontrolę nad własnym terytorium, ma możliwość stanowienia prawa i egzekwowania jego przestrzegania. Może poddać wykonywanie lotów ustalonym przez siebie przepisom, warunkom i ograniczeniom. Zagadnienie to zostało szeroko omówione w komentarzu do art. 1 ust. 2 ustawy.

Ponadto z treści art. 6 wynika, że kompetencje Rzeczypospolitej Polskiej wywodzące się ze zwierzchnictwa terytorialnego mają pierwszeństwo przed uprawnieniami innych państw, mających za swoją podstawę zwierzchnictwo samolotowe.

Art. 7. W czasie lotu poza granicami polskiej przestrzeni powietrznej i w czasie przebywania na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa polskie statki powietrzne oraz osoby i rzeczy na tych statkach podlegają prawu polskiemu, chyba że prawo to stanowi inaczej.

Jak zauważono w komentarzu do art. 1 ust. 2 pr. lot., sytuacja prawna statków powietrznych przebywających w obcej przestrzeni powietrznej i w obcych portach powietrznych jest skomplikowana. Polskie statki powietrzne znajdujące się na terytorium innego państwa podlegają podwójnej jurysdykcji – państwa, na terytorium którego się znajdują (zwierzchnictwo terytorialne), oraz państwa przynależności (zwierzchnictwo samolotowe). Jak zaznaczono w komentarzu do art. 6, zwierzchnictwo terytorialne ma pierwszeństwo przed zwierzchnictwem samolotowym. Polskie statki powietrzne znajdujące się na terytorium innego państwa muszą stosować się do przepisów obowiązujących w tym państwie, m.in. dotyczących reguł ruchu lotniczego czy też używania portów lotniczych.

Czasami statkom powietrznym, które przebywają w obcej przestrzeni powietrznej i nadal podlegają jurysdykcji państwa przynależności, przypisuje się cechy quasi-terytorialne (mówi się o tzw. terytorium latającym). Jak zauważył M. Żylicz, „Można się też spotkać nawet z traktowaniem (raczej tylko grzecznościowym) podobnym do eksterytorialnego, przynajmniej w przypadku statków powietrznych wojskowych przebywających legalnie w obcych portach lotniczych”⁶².

Polskie statki powietrzne znajdujące się na obszarach niepodlegających suwerenności żadnego państwa lub na terytorium i w przestrzeni powietrznej państwa, w którym są zarejestrowane, pozostają pod wyłączną jurysdykcją i kontrolą państwa rejestracji.

⁶² M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 41.

Art. 8. Lot i manewrowanie statku powietrznego odbywają się zgodnie z przepisami obowiązującymi w granicach danego terytorium, a na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa – zgodnie z przepisami międzynarodowymi.

Konsekwencją zasady suwerenności państwa (zwierzchnictwa terytorialnego) jest jego wyłączne prawo do ustalania przepisów, warunków i ograniczeń dotyczących wykonywania lotów. Państwo terytorialnie właściwe może egzekwować własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium oraz wyznaczać na swoim terytorium drogi lotnicze i porty lotnicze dla statków powietrznych używanych w międzynarodowych służbach powietrznych.

Należy pamiętać, że Rada ICAO w kwietniu 1948 r. przyjęła załącznik 2 do konwencji chicagowskiej, a w listopadzie 1951 r. poprawkę 1 do niego. W świetle jego art. 2.1.1 „Gdziekolwiek mogą znajdować się statki powietrzne mające znaki przynależności państwowej i znaki rejestracyjne Umawiającego się Państwa, niniejsze przepisy stosuje się w odniesieniu do tych statków w takim zakresie, w jakim nie będą one sprzeczne z przepisami opublikowanymi przez Państwo mające jurysdykcję nad terytorium, nad którym odbywa się lot”.

Ponadto konwencja chicagowska w art. 12 stwierdza, że nad morzem pełnym obowiązują będą reguły ruchu lotniczego ustanowione zgodnie z konwencją. Na tej podstawie ICAO opracowała regulaminy zawierające warunki lotów statków powietrznych w tej strefie, mając na względzie bezpieczeństwo żeglugi. W załączniku 2 wskazała, że stanowi on przepisy dotyczące lotu i manewrów statków powietrznych w rozumieniu art. 12 konwencji chicagowskiej i w związku z tym przepisy odnoszą się do lotów nad morzem pełnym bez wyjątku.

Art. 9. Polską ustawę karną stosuje się do obywateli polskich i cudzoziemców, którzy popełnili za granicą:

- 1) przestępstwo lub wykroczenie przeciwko Prawu lotniczemu, o których mowa w art. 210–212, jeżeli:
 - a) sprawcą jest właściciel, użytkownik albo inny posiadacz bądź członek załogi polskiego statku powietrznego,
 - b) sprawcą jest osoba mająca miejsce zamieszkania lub prowadząca przedsiębiorstwo w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym członkowie władz takich przedsiębiorstw, będąca użytkownikiem obcego statku powietrznego, bądź członek załogi takiego statku,
 - c) czyn został popełniony na polskim statku powietrznym albo na statku powietrznym, którego użytkownikiem jest osoba, o której mowa w lit. b;

2) przestępstwo lub wykroczenie przeciwko przepisom, o których mowa w art. 8, lub inne przestępstwo podlegające obowiązkowemu ściganiu zgodnie z międzynarodowymi umowami ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską.

Jak słusznie zauważył M. Żylicz, „Prawo międzynarodowe nie stwarza dostatecznych podstaw do karania przestępstwa, może jedynie zobowiązać państwa do ich ścigania”⁶³. Jedną z powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego jest prawo każdego państwa do samodzielnego wskazania właściwości własnego prawa karnego i swoich organów ścigania. Właściwość prawa karnego może być określana według różnych kryteriów. Możliwe jest zastosowanie np. zasady terytorialności albo narodowości przedmiotowej (oznacza zastosowanie ustawy karnej danego państwa wobec cudzoziemca, który popełnił poza granicami tego państwa czyn skierowany przeciwko: interesom tego państwa, jego obywateli lub jego osób prawnych) lub podmiotowej (obywatelstwa). Natomiast o właściwości organów ścigania może przesądzić fakt lądowania statku powietrznego, na którego pokładzie popełniono przestępstwo, w porcie lotniczym danego państwa i wysadzenie w nim sprawcy przestępstwa.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) ustawę karną polską stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej. Polskie prawo lotnicze również, uwzględniając zobowiązania wynikające z międzynarodowych umów ratyfikowanych przez Polskę, określa przypadki zastosowania polskiej ustawy karnej w stosunku do przestępstw lotniczych popełnionych za granicą.

Właściwość sądów polskich w zakresie spraw karnych określa art. 31 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 88, poz. 555 z późn. zm.), na mocy którego miejscowo właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd, w którego okręgu popełniono przestępstwo. Jeśli zasada ta nie może być zastosowana, a przestępstwo popełniono na polskim statku powietrznym, właściwy jest sąd macierzystego portu statku. Natomiast jeżeli przestępstwo popełniono w okręgu kilku sądów, właściwy jest ten sąd, w którego okręgu najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze. Zgodnie z art. 32 k.p.k., jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia przestępstwa, właściwy jest sąd, w którego okręgu: ujawniono przestępstwo, ujęto oskarżonego, oskarżony przed popełnieniem przestępstwa stale mieszkał lub czasowo przebywał – zależnie od tego, gdzie najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze.

⁶³ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, 2011, s. 448.

Należy pamiętać, że Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz. U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147 zał.) reguluje zagadnienia jurysdykcji poprzez nałożenie obowiązku ustanowienia jurysdykcji państwa rejestracji statku powietrznego, nie wykluczając jurysdykcji karnej wykonywanej przez inne państwa zgodnie z ich prawem wewnętrznym.

Art. 10. (uchylony).**Art. 11.** 1. (uchylony).

2. Prawa rzeczowe na statku powietrznym ustanowione zgodnie z prawem obcego państwa, w którym statek powietrzny był zarejestrowany w chwili ich ustanowienia, i wpisane do rejestru statków powietrznych tego państwa, uznaje się również w Rzeczypospolitej Polskiej, o ile zostały wpisane do polskiego rejestru statków powietrznych.

Nie budzi wątpliwości fakt, że prawa rzeczowe na statku powietrznym podlegają prawu państwa, w którym statek jest wpisany do rejestru. Powyższe rozwiązanie potwierdza polska ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1792). Na mocy art. 42 p.p.m. prawa rzeczowe na statku powietrznym i wodnym oraz na pojeździe szynowym podlegają prawu państwa, w którym statek lub pojazd jest wpisany do rejestru, a w razie braku rejestru lub wpisu do rejestru – prawu państwa macierzystego portu, stacji lub innego podobnego miejsca.

Wpis statku powietrznego w rejestrze zawiera wiele danych, w tym prawa rzeczowe ustanowione na statku. Problem zabezpieczenia tych praw może pojawić się z chwilą sprzedaży statku, jego leasingu lub innych powiązanych transakcji. Wiąże się to z koniecznością ujawnienia tych praw w odpowiednim rejestrze oraz ich międzynarodowego uznania.

Na podstawie prawa polskiego jednym z możliwych zabezpieczeń na rzeczach ruchomych jest zastaw na nich uregulowany w art. 306–326 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), będący ograniczonym prawem rzeczowym. W odniesieniu do kwestii zabezpieczeń ustanawianych na statkach powietrznych zasadnicze znaczenie ma jednak zastaw rejestrowy uregulowany w ustawie z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 569 z późn. zm.). Również on stanowi ograniczone prawo rzeczowe i podobnie do zastawu zwykłego umożliwia zaspokojenie roszczeń zastawnika z rzeczy oddanej w zastaw niezależnie od tego, czyją jest ona własnością w momencie zaspokojenia. Przyznaje pierwszeństwo zaspokojenia zastawnika przed wierzycielami osobistymi właściciela rzeczy. Dla ustanowienia

zastawu rejestrowego wystarczające są umowa stron oraz wpis do rejestru zastawów. W przeciwieństwie do zastawu zwykłego w tym przypadku nie jest konieczne wydanie przedmiotu zastawu zastawnikowi.

Na mocy art. 38 ust. 1a pr. lot. zastaw rejestrowy staje się skuteczny z chwilą wpisu do rejestru zastawów i podlega ujawnieniu w rejestrze statków powietrznych. Po dokonaniu wpisu do polskiego rejestru statków powietrznych uznaje się w Polsce prawa rzeczowe ustanowione na statku powietrznym zgodnie z prawem obcego państwa, w którym statek powietrzny był zarejestrowany w chwili ich ustanowienia, i wpisane do rejestru statków powietrznych tego państwa. Oceny skutków wpisu do rejestru statków powietrznych należy dokonywać według art. 38 ust. 2 pr. lot. w świetle przepisów o księgach wieczystych i hipotece. Ma to istotne znaczenie, gdyż powiększa w ten sposób ochronę wpisu zastawu rejestrowego w rejestrze statków powietrznych w stosunku do wpisu w rejestrze zastawów. W odniesieniu do wpisu w rejestrze statków powietrznych obowiązują domniemanie zgodności wpisu z faktycznym stanem prawnym oraz rękojmia wiary publicznej, która w przypadku jakichkolwiek różnic występujących między stanem faktycznym a stanem wynikającym z wpisu będzie chronić podmiot dokonujący czynności w dobrej wierze wobec podmiotu uprawnionego na podstawie stanu ujawnionego w rejestrze.

Należy wspomnieć, że zagadnienia międzynarodowego zabezpieczenia na rzeczach ruchomych zostały uregulowane w konwencji o międzynarodowym uznaniu praw na statkach powietrznych, sporządzonej w Genewie dnia 19 czerwca 1948 r. (ICAO Doc 7620) oraz w konwencji w sprawie międzynarodowych zabezpieczeń na składnikach majątku ruchomego przyjętej w Kapsztadzie w dniu 16 listopada 2001 r. (ICAO Doc 9793)⁶⁴, do której dołączono protokół dotyczący zagadnień właściwych dla sprzętu lotniczego (ICAO Doc 9794). Polska nie przystąpiła do żadnej z wymienionych konwencji. Unia Europejska stała się stroną konwencji kapsztadzkiej i protokołu do niej na mocy decyzji Rady nr 2009/370 z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie przystąpienia przez Wspólnotę Europejską do Konwencji o zabezpieczeniach międzynarodowych na wyposażeniu ruchomym oraz jej Protokołu dotyczącego zagadnień właściwych dla sprzętu lotniczego przyjętych wspólnie w Kapsztadzie w dniu 16 listopada 2001 r. (Dz. Urz. UE L 121 z 15.05.2009, s. 3), która weszła w życie 1 sierpnia 2009 r. Konwencja kapsztadzka reguluje zagadnienia zabezpieczenia międzynarodowego w odniesieniu do określonych składników mienia ruchomego oraz związanych z tym praw. Ma zastosowanie w przypadku trzech kategorii wyposażenia ruchomego: wyposażenia lotniczego, w tym płatowców, silników lotniczych i śmigłowców, taboru kolejowego, oraz środków kosmicznych. Protokół zawiera odrębne postanowienia, które zastępują część przepisów zawartych w konwencji. Wpływa to negatywnie na przejrzystość regulacji w omawianym zakresie.

⁶⁴ Konwencja weszła w życie 1 marca 2006 r.

Art. 12–13. (uchylone).

Art. 14. Prawo właściwe dla oceny stosunków cywilnoprawnych powstałych na skutek zdarzenia na statku powietrznym w czasie lotu lub w czasie przebywania na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa ustala się tak, jak gdyby zdarzenie to nastąpiło w miejscu, w którym statek jest zarejestrowany.

Do oceny stosunków cywilnoprawnych na skutek zdarzenia na statku powietrznym w czasie lotu lub w czasie przebywania na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa ma zastosowanie prawo państwa rejestracji statku powietrznego. Regulacja ta jest logiczną konsekwencją więzi publicznoprawnej powstałej z chwilą rejestracji między państwem przynależności statku powietrznego a tym statkiem. Statek powietrzny znajdujący się na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa pozostaje pod wyłączną jurysdykcją i kontrolą państwa rejestracji.

Jest to jeden z przykładów quasi-terytorialnego traktowania statków powietrznych.

Art. 15. 1. Ilekroć w przepisach mowa jest o obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa, dotyczy to także obszarów o nieokreślonym zwierzchnictwie.

2. (uchylony).

Przepis niniejszego artykułu budzi pewne wątpliwości. Zastosowanie reżimu obowiązującego na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa do obszarów o nieokreślonym zwierzchnictwie wydaje się kontrowersyjnym rozwiązaniem. W przypadku sporu dotyczącego tego, który z podmiotów sprawuje faktyczne zwierzchnictwo terytorialne nad danym obszarem, nie możemy przyjąć założenia, że obszar taki nie podlega zwierzchnictwu żadnego państwa. Literalne zastosowanie przepisu z art. 15 prowadziłoby do wniosków nie do przyjęcia. Sporne terytorium oznaczałoby terytorium niepodlegające zwierzchnictwu żadnego państwa, na którym nie obowiązuje wymóg uzyskania zgody na wykonywanie lotów międzynarodowych. Czasowa okupacja terytorium państwa, jego bezprawna aneksja, to, że władze państwowe nie mogą sprawować efektywnej władzy na terytorium państwa, może powodować niejasność co do podmiotu sprawującego zwierzchnictwo na danym terytorium, ale nadal taki obszar nie powinien być zrównany statusem prawnym z obszarem niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa.

Warto zaznaczyć, że w doktrynie prawa międzynarodowego nie wyróżnia się obszarów o nieokreślonym zwierzchnictwie. W. Góralczyk i S. Sawicki dzielą terytoria na cztery rodzaje: terytoria podległe suwerenności poszczególnych państw; terytoria zależne (od innych państw lub organizacji międzynarodowych); terytoria niepodlegające suveren-

ności żadnego państwa, lecz dostępne dla wszystkich państw na zasadach określonych przez prawo międzynarodowe; oraz terytoria niczyje, na które może zostać rozciągnięte zwierzchnictwo terytorialne jakiegoś państwa⁶⁵. Z kolei J. Barcik i T. Strogosz wyróżniają terytoria: państwowe, zależne, niepodlegające suwerenności państwowej, morze pełne, dno mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej, Antarktykę, przestrzeń kosmiczną i ziemię niczyją⁶⁶. Autorzy ci wyszczególniają terytoria niepodlegające jurysdykcji państwowej. W. Czapliński i A. Wyrozumska są zdania, że Antarktyka, której status został określony przez traktat waszyngtoński z 1959 r.⁶⁷, może być uznawana za obszar zarządzany międzynarodowo przez wybraną grupę państw⁶⁸.

⁶⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, s. 172.

⁶⁶ J. Barcik, T. Strogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 179–180.

⁶⁷ Układ w sprawie Antarktyki podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 46, poz. 237 zał.).

⁶⁸ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, 2004, s. 171.

DZIAŁ II

Administracja lotnictwa cywilnego

Prawa, obowiązki i odpowiedzialność państwa w odniesieniu do lotnictwa wynikają z jego zwierzchnictwa:

- 1) terytorialnego wykonywanego w państwowej przestrzeni powietrznej,
- 2) samolotowego wobec statków powietrznych mających przynależność państwową,
- 3) osobowego wobec załóg tych statków powietrznych, a także wobec osób fizycznych i prawnych (operatorów statków powietrznych i przewoźników).

Zadania i funkcje wynikające z wyżej określonego zwierzchnictwa państwa realizuje państwowa administracja lotnicza. Powołana jest ona przede wszystkim do pełnienia nadzoru nad działalnością lotnictwa cywilnego, w zakresie ustalonym przez prawo lotnicze, jak również realizacji zadań dotyczących rozwoju lotnictwa oraz jego infrastruktury.

W praktyce pojęcie państwowego nadzoru lotniczego, jako funkcji administracji lotniczej, obejmuje w szczególności:

- 1) **nadzór lotniczy** w ścisłym znaczeniu, czyli tworzenie i zapewnienie realizacji zasad (norm i zaleceń) bezpieczeństwa lotnictwa (*safety*), w tym ochrony (*security*) przed aktami bezprawnej ingerencji, przy wykonywaniu operacji lotniczych przez przewoźników i innych użytkowników (operatorów) statków powietrznych w państwowej przestrzeni powietrznej;
- 2) **nadzorowanie działalności** handlowej, przetworzenie uwarunkowań i wdrażanie regulacji wykonywania przewozu pasażerskiego, towarowego i przesyłek pocztowych, działalności portów lotniczych oraz innych usług lotniczych, pod kątem nie tylko bezpieczeństwa, lecz również prawidłowego funkcjonowania rynku usług lotniczych;
- 3) **zapewnienie ochrony praw pasażerów**, czyli wprowadzanie i realizacja systemu zapewniającego, określone prawem lotniczym, prawa wszystkim pasażerom korzystającym z transportu lotniczego. W tym w zakresie administracja lotnicza, otrzymując ustawowe uprawnienie do rozpatrywania skarg pasażerów na działalność przewoźników lotniczych, zaczyna więc wchodzić w sferę zagadnień dotychczas należących wyłącznie do prawa cywilnego.

W zakresie wykonywanego nadzoru do kompetencji organów administracji lotniczej należy także nakładanie kar administracyjnych za określone w prawie lotniczym wykroczenia.

Mając na uwadze fakt, że do najistotniejszych zasad wykonywania transportu powietrznego należy zapewnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych, istnieje potrzeba precyzyjnego, jednoznacznego określenia zasad działania organów nadzoru lotniczego na podstawie przepisów prawa polskiego i międzynarodowego, w tym szczególnie prawa Unii Europejskiej. Administracja lotnicza w poszczególnych państwach i w różnych aktach prawa jest określana w odmienny sposób i występuje pod różnymi nazwami. Niekiedy występuje obok nazwy nadzoru lotniczego, niekiedy nazywa się ją – np. w dwustronnych międzynarodowych umowach lotniczych – władzą lotniczą. Decydujące znaczenie ma jednak nie nazwa danego organu, lecz zakres jego działania, kompetencji i odpowiedzialności.

Na świecie zasadniczo istnieją dwa systemy administracji lotniczej. Jeden z nich, np. amerykański, oddziela nadzór lotniczy w zakresie bezpieczeństwa operacji lotniczych (Federal Aviation Administration – Federalny Urząd Lotnictwa Cywilnego) od nadzoru i polityki w odniesieniu do działalności handlowej, którą nadzoruje Departament Transportu (co w polskim systemie prawnym oznacza ministerstwo do spraw transportu). Drugi system, na przykład francuski (Direction Générale de l'Aviation Civile – Dyrekcja Generalna Lotnictwa Cywilnego), w którym wszystkie omówione wyżej zadania nadzoru wykonywane są przez jeden organ. Polski system od 2002 r. jest zbliżony do systemu francuskiego przez powołanie Urzędu Lotnictwa Cywilnego wykonującego wszystkie zadania w zakresie nadzoru lotniczego. Poprzednio działający Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego wykonywał zadania wyłącznie w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem operacji lotniczych. W obu przypadkach polski urząd lotniczy działa pod nadzorem właściwego ministra do spraw transportu.

Funkcje administracji lotniczej mogą być powierzane organom państwowym różnego szczebla. Polskie prawo lotnicze rozróżnia zadania administracji lotniczej powierzone naczelnemu organowi administracji rządowej, jakim jest właściwy minister do spraw transportu, oraz centralnemu organowi administracji rządowej, jakim jest Prezes ULC. Ponadto powierzać te funkcje można innym organom, jak np. Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych, która jest organem niezależnym funkcjonalnie, chociaż jej członków wyznacza minister właściwy do spraw transportu, czy Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, powoływana przez ministra właściwego do spraw transportu, która pełni funkcję organu opiniotwórczego wobec wymienionego ministra.

Zadania nadzoru nad ruchem lotniczym są realizowane przez, nadzorowaną przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Polską Agencję Żeglugi Powietrznej, której działalność określa odrębna ustawa.

Ponadto prawo lotnicze określa system administracji i nadzoru dla lotnictwa cywilnego. W ograniczonym zakresie poszczególne jego przepisy dotyczą relacji z lotnictwem państwowym, głównie wojskowym, oraz określenia wzajemnych kompetencji.

ROZDZIAŁ 1

Minister właściwy do spraw transportu

Art. 16. 1. Minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego.

2. Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym w niniejszej ustawie i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych.

3. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, przyjmuje program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych jako elementów infrastruktury transportowej, a także związane z tym programy rządowe, na zasadach określonych w przepisach *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.)⁶⁹.

3a. Minister właściwy do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, może opracować, w drodze rozporządzenia, wykaz inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.) w zakresie budowy lub przebudowy lotniska lub lądowiska, mając na uwadze istniejące programy, strategie i decyzje w zakresie polityki transportowej oraz potrzeby podmiotów zakładających, rozbudowujących lub przebudowujących lotniska lub lądowiska.

3b. Wykaz, o którym mowa w ust. 3a, stanowi podstawę do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z przepisami ustawy wskazanej w ust. 3a.

4. Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”.

1. Ustawodawca w art. 16 ust. 1 wskazał naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego w naszym kraju, jakim jest minister właściwy do spraw transportu. Od dnia 17 listopada 2015 r. funkcję tę pełni Minister Infrastruktury i Budownictwa, który działa zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infra-

⁶⁹ Obecnie: przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647), zgodnie z art. 84 tej ustawy, która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.

struktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 1907). Jednocześnie art. 20 pr. lot. ustanowił centralny organ administracji rządowej właściwy do spraw lotnictwa cywilnego, jakim jest Prezes ULC. Tym samym ustawa – Prawo lotnicze zachowuje konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności zawartą w art. 78 oraz 176 Konstytucji RP. Wymieniona zasada ma szczególne praktyczne zastosowanie wobec wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa ULC, od których służy odwołanie do ministra właściwego do spraw transportu.

Zakres zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw transportu określa powołane wyżej rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Urzędem pomocniczym ministra jest Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa które zostało powołane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 2080).

Strukturę organizacyjną oraz zasady funkcjonowania ministerstwa określa zarządzenie nr 151 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa (M.P. poz. 1303), w załączniku do którego wymienia się Departament Lotnictwa. Tym samym wymieniony departament jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw transportu.

2. Omawiany przepis ust. 2 określa zakres nadzoru wykonywanego przez ministra właściwego do spraw transportu. Z tego przepisu wynika, że nadzór wykonywany przez ministra obejmuje nie tylko sprawy lotnictwa objęte zakresem ustawy – Prawo lotnicze (art. 1 ust. 2), lecz także inne sprawy dotyczące lotnictwa określone w innych ustawach i umowach międzynarodowych. Treść tego przepisu, jakkolwiek mówi tylko o lotnictwie cywilnym, należy rozpatrywać w powiązaniu z art. 1 oraz art. 2 pkt 2 pr. lot., które określają zakres funkcjonowania lotnictwa państwowego, jak również polskich i obcych państwowych statków powietrznych oraz z innymi przepisami ustawy dotyczącymi relacji obu rodzajów lotnictwa.

W odniesieniu do umów międzynarodowych nadzór ministra właściwego do spraw transportu jest powiązany z trzema systemami:

- 1) chicagowskim – opartym na konwencji chicagowskiej, której Polska uznała się formalnie stroną 20 listopada 1958 r.;
- 2) prawem Unii Europejskiej (rozporządzeń obowiązujących wprost w naszym systemie prawnym czy też dyrektyw wymagających wprowadzenia do naszego systemu prawnego, czy decyzji, które mogą odnosić się bezpośrednio do danego państwa, ale także do podmiotu gospodarczego);
- 3) dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, które nawiązują do systemu chicagowskiego oraz prawa unijnego.

3. Obowiązujące w zakresie ust. 3 prawo ulegało licznym zmianom. W dniu 10 lutego 2015 r. opublikowano kolejny jednolity tekst ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.). Przeprowadzane – wbrew zasadzie stabilności prawa – liczne zmiany przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego nie doprowadziły do uporządkowania tej dziedziny działalności publicznej. Miało to również wpływ na planowanie w dziedzinie lotnictwa. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. niewiele w tej dziedzinie zmieniło, a ustawodawca polski, wprowadzając niezliczone poprawki do ustawodawstwa, także do prawa lotniczego, nie uporządkował też właściwie planowania w tej dziedzinie.

Opracowanie Programu rozwoju sieci lotnisk ma bardzo istotne znaczenie dla Polski ze względu na powierzchnię naszego kraju, która wynosi 322 575 km², jak również na uwarunkowania wynikające z poprzedniego systemu politycznego z lat 1945–1989, w którym ówczesna polityka transportowa i przemysłowa była podporządkowana sprawom obronnym i tym samym rozwój sieci lotnisk był uzależniony od potrzeb doktryny wojskowej. Dlatego też na obszarze zachodnim naszego państwa istniało wiele lotnisk, natomiast na obszarze wschodnim było ich zdecydowanie mniej. Kolejnym istotnym elementem wpływającym na przygotowanie programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych jako elementów infrastruktury transportowej było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, co m.in. skutkuje uczestnictwem naszego kraju w Rozwoju Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T) obejmującej rozwój portów lotniczych zgodnie z decyzją nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. WE L 228 z 9.09.1996, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, s. 364, z późn. zm.) – zmienioną decyzjami nr 1346/2001/WE z dnia 22 maja 2001 r. (Dz. Urz. WE L 185 z 6.07.2001, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 5, s. 455) i nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. WE L 167 z 30.04.2004, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 254) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013.

Zawarte w ust. 3 art. 16 pr. lot. odwołanie się do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁰ ma na celu koordynowanie działań związanych z rozwojem infrastruktury transportowej w powiązaniu z zasadami urbanistyki i ochrony środowiska. Artykuł 47 ustawy mówi o infrastrukturze technicznej i transportowej jako jednym z elementów koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju zatwierdzanego przez Radę Ministrów w formie uchwały. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcie in-

⁷⁰ Obecnie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).

frastruktury transportowej bez wydzielania np. infrastruktury lotniczej jest właściwe, ponieważ przykłady niektórych krajów (Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania) członków Unii Europejskiej pokazują, że ze względu na rozwój połączeń kolejowych przez znaczące podniesienie szybkości pociągów do powyżej 200 km/h oraz czas dojazdu z centrum jednego miasta do centrum drugiego miasta, jak również krótki czas odprawy związanej z ochroną transportu przed aktami bezprawnej ingerencji, popularnie zwanymi aktami terrorystycznymi, okazuje się, iż podróż pociągiem na odległość do 800 km jest szybsza niż samolotem. Stąd w polityce Unii Europejskiej oraz państw członkowskich ostrożność w rozwiązywaniu problemu sieci lotnisk komunikacyjnych.

Przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r. Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych (www.mir.gov.pl) jest praktycznym spełnieniem omawianego przepisu prawa lotniczego.

Przepis ust. 3a nie ma charakteru obligatoryjnego. Ma natomiast na celu umożliwienie stworzenia systemowego rozwiązania w odniesieniu do budowy lub przebudowy lotnisk lub lądowisk przy zachowaniu zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tu jednak występuje problem koordynacji działań na szczeblu gminy, powiatu, województwa oraz całego kraju. Inaczej mówiąc, mając również na uwadze zasilanie finansowe Unii Europejskiej od poziomu gminnego, koordynowanie wykazu inwestycji w odniesieniu do portów lotniczych ma charakter bardzo trudny. Stworzenie sieci lotnisk w skali całego państwa wykluczałoby budowę lub przebudowę lotnisk w niektórych gminach lub powiatach, ponieważ porty lotnicze byłyby koło siebie, a ich istnienie nie miałoby uzasadnienia dla rozwoju przewozów lotniczych.

Treść ust. 3b postanowienia ma na celu zastosowanie praktycznego działania polegającego na tym, że w sytuacji gdy budowane lub przebudowywane lotnisko lub lądowisko znajdzie się w wykazie inwestycji celu publicznego akceptowanym przez ministra właściwego do spraw transportu, a przygotowanym przez Prezesa ULC, wówczas powinno otrzymać odpowiednią decyzję administracyjną dla właściwej lokalizacji inwestycji.

4. Treść przepisu ust. 4 jest konsekwencją ust. 1 niniejszego artykułu, który określa, że minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej w sprawach lotnictwa cywilnego, oraz art. 20 ust. 1, stwierdzającego, że centralnym organem administracji rządowej w omawianych sprawach jest Prezes ULC.

Niezależnie od wspomnianej już wcześniej zasady dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym odnoszącym się do lotnictwa cywilnego, postanowienia omawianego ust. 4 należy rozpatrywać łącznie z postanowieniami ustawy z dnia 4 wrześ-

nia 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 812 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.), które określają zasady działania naczelnego organu administracji rządowej wobec centralnego organu administracji rządowej. Artykuł 27 ust. 2 ustawy o działach administracji rządowej ponownie stwierdza, że minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego bez użycia terminu „nad działalnością”, który występuje w prawie lotniczym. Pominięcie wspomnianego terminu wydaje się nie mieć istotnego znaczenia. Natomiast w odniesieniu do zasad działania ustawy o Radzie Ministrów jej art. 34a zezwala ministrowi na wydawanie kierownikowi urzędu centralnego wiążących go wytycznych i poleceń. Przy czym polecenia wydawane muszą być w formie pisemnej, a także nie mogą odnosić się do rozstrzygnięć wydawanych w drodze decyzji administracyjnej. Powyższe przepisy mają na celu zachowanie pewnej niezależności Prezesa ULC wobec ministra właściwego do spraw transportu. Stąd też zawarte we wspomnianym powyżej § 35 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju postanowienie, że Departament Lotnictwa prowadzi sprawy nadzoru ministra nad Prezesem ULC, nie może być interpretowane jako ograniczenie tej niezależności.

Art. 17. 1. Przy ministrze właściwym do spraw transportu działa niezależna, stała Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych, prowadząca badania wypadków i incydentów lotniczych, zwana dalej „Komisją”.

2. Komisja wykonuje swoje zadania w imieniu ministra właściwego do spraw transportu.

3. W skład Komisji wchodzi: przewodniczący, dwóch zastępców, sekretarz i pozostali członkowie.

4. W zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy do członków Komisji stosuje się ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.), z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Z dniem wyznaczenia z członkiem Komisji zawiera się umowę o pracę.

5. Przewodniczącego Komisji wyznacza minister właściwy do spraw transportu na okres 5 lat, z zastrzeżeniem ust. 8.

6. Zastępców przewodniczącego i sekretarza wyznacza minister właściwy do spraw transportu, na wniosek przewodniczącego Komisji.

7. Członka Komisji wyznacza minister właściwy do spraw transportu po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji.

8. Minister właściwy do spraw transportu może, na wniosek Komisji uchwalony bezwzględną większością głosów, cofnąć wyznaczenie przewodniczącemu lub innemu członkowi Komisji.

9. Cofnięcie wyznaczenia powoduje rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem.

10. Członkiem Komisji może zostać osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim i korzysta z pełni praw publicznych;**
- 2) posiada pełną zdolność do czynności prawnych;**
- 3) nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie;**
- 4) spełnia wymagania w zakresie wykształcenia.**

11. Członkostwo w Komisji wygasa z chwilą śmierci, niespełniania wymagań określonych w ust. 10 lub przyjęcia rezygnacji złożonej ministrowi właściwemu do spraw transportu.

12. Wygaśnięcie członkostwa w Komisji jest równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia.

13. W skład Komisji powinni wchodzić:

- 1) specjaliści z zakresu prawa lotniczego;**
- 2) specjaliści z zakresu szkolenia lotniczego;**
- 3) specjaliści z zakresu ruchu lotniczego;**
- 4) specjaliści z zakresu eksploatacji lotniczej;**
- 5) inżynierowie – konstruktorzy lotniczy;**
- 6) lekarze specjaliści z zakresu medycyny.**

14. Za specjalistów z danego zakresu uważa się osoby posiadające odpowiednie wykształcenie wyższe oraz udokumentowaną minimum pięcioletnią praktykę w danej dziedzinie, a w przypadku lekarzy udokumentowaną specjalizację.

15. Członkowie Komisji podejmując uchwałę, kierują się zasadą swobodnej oceny dowodów i nie są związani poleceniem co do treści podejmowanych uchwał.

16. Członek Komisji nie może występować w roli biegłego sądowego w zakresie spraw prowadzonych przez Komisję.

17. W pracach Komisji uczestniczą w miarę potrzeb eksperci, a także osoby obsługi.

18. Ekspertom za udział w pracach Komisji oraz sporządzanie opinii lub ekspertyzy przysługuje wynagrodzenie ustalane w umowie cywilnoprawnej.

1. Artykuł 26 konwencji chicagowskiej, w przypadku zaistnienia wypadku lotniczego, nakłada na państwo obowiązek przeprowadzenia badania wypadku cywilnego statku powietrznego w celu zapobiegania takim zdarzeniom w przyszłości⁷¹. Badanie to ma być przeprowadzone zgodnie z normami i zalecanymi metodami postępowania zawartymi w załączniku 13 do konwencji chicagowskiej wydanym na podstawie art. 37 konwencji. Aby zapewnić właściwe przeprowadzenie badania pod względem zarówno metodologicznym, jak i merytorycznym, przyjęto, by powierzać je wyspecjalizowanej instytucji wyposażonej w odpowiednie uprawnienia i możliwości jego przeprowadzenia. Zarówno w załączniku 13 do konwencji chicagowskiej, jak i rozporządzeniu

⁷¹ Szczegółowe zasady postępowania w odniesieniu do prowadzenia badań zdarzeń lotniczych omówione są w dziale VI rozdziale 3 „Zarządzanie bezpieczeństwem lotów oraz badanie wypadków i incydentów lotniczych”.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylającą dyrektywę 94/56/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 35, z późn. zm.), mówi się o organie do spraw badania wypadków lotniczych, któremu zapewnia się niezależność w prowadzeniu badań.

Artykuł 17 pr. lot. zawiera przepisy powołujące do życia podmiot, który realizuje w imieniu państwa obowiązki wynikające z art. 26 konwencji chicagowskiej, i jest to organ ds. badania zdarzeń lotniczych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 996/2010.

Do wejścia w życie w 2002 r. nowej ustawy – Prawo lotnicze obowiązki prowadzenia badań realizowała Główna Komisja Badania Wypadków Lotniczych oraz okręgowe komisje działające przy wszystkich okręgowych Inspektoratach Kontroli Cywilnych Statków Powietrznych. Po zmianie przepisów obowiązki powyższych zostały przypisane nowo powołanej Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, zwanej dalej „Komisją”.

Przepis ust. 1 wskazuje, iż Komisja jest organem stałym i niezależnym, którego zadaniem jest prowadzenie badań wypadków i incydentów lotniczych.

Pierwszym atrybutem Komisji wskazanym w przepisie jest jej niezależność. Pojęcie niezależności organu do spraw badania zdarzeń lotniczych zostało określone w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 996/2010. Wskazuje się, że powinna być zachowana na dwóch płaszczyznach:

- 1) niezależności funkcyjnej – w zakresie realizacji obowiązków nałożonych na Komisję – to niezależność w szczególności od władz lotniczych odpowiedzialnych za zdatność do lotu, certyfikację, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk, oraz
- 2) niezależności ogólnej – to niezależność od jakiegokolwiek strony czy podmiotu, których interesy lub zakresy działania mogłyby wchodzić w konflikt z zadaniami powierzonymi Komisji lub mogłyby mieć wpływ na jego obiektywność.

W zakresie pierwszej płaszczyzny dotyczącej niezależności funkcyjnej dość prosta wydaje się identyfikacja podmiotu, na który wskazano, i z pewnością jest nim Prezes ULC. Jednak gdy dokonamy analizy systemu administracyjnego w zakresie lotnictwa cywilnego, nietrudno zauważyć, że zakres takiej niezależności powinien być zachowany nie tylko w stosunku do Prezesa ULC, ale również ministra właściwego do spraw transportu, biorąc pod uwagę zakres przyznane mu kompetencje, w tym obowiązek prowadzenia nadzoru nad działalnością Prezesa ULC. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że zastosowanie formuły, iż Komisja działa przy ministrze właści-

wym do spraw transportu, jest prawidłową konstrukcją, jednak gdy wziąć pod uwagę dalsze przepisy, w szczególności dotyczące sposobu finansowania działalności Komisji, trzeba uznać, że wpływ na możliwości wykonywania przez Komisję powierzonych jej zadań ministra jest ogromny. Wyrażać się to może np. ograniczeniem możliwości zatrudnienia, podejmowaniem decyzji personalnych dotyczących składu Komisji, w tym cofnięcia wyznaczenia, wysokości uposażenia przyznanego osobom pracującym w Komisji, zakresu przyznanych środków na wyposażenie i możliwości technicznych (laboratorium i jego wyposażenie specjalistyczne, hangary, środki transportu, pomieszczenia biurowe, przedstawicielstwa terenowe Komisji, szkolenia specjalistyczne dla personelu itd.).

Jako drugą płaszczyznę niezależności Komisji wskazano jej niezależność ogólną. Mówi się tu o takich przesłankach jak:

- 1) możliwość istnienia konfliktu pomiędzy interesem podmiotu a interesem realizowanym przez Komisję – może to dotyczyć np. interesów ekonomicznych podmiotu, który nie jest zainteresowany wskazaniem wszystkich obszarów zaniedbań poprzedzających zaistnienie badanego przez Komisję wypadku lotniczego, a których usunięcie będzie wymagało znacznych nakładów finansowych lub których ujawnienie może skutkować w konsekwencji odmową wypłaty odszkodowania itd.;
- 2) zakres działania podmiotu może wchodzić w konflikt z realizowanymi przez Komisję zadaniami – przykładem może być działalność dziennikarzy, którzy w celu realizacji misji mediów mogą próbować naruszać tajemnicę informacji objętych szczególną ochroną. W tym przypadku konieczne jest ustanowienie właściwych mechanizmów ochrony osób, które prowadzą badania, by nie miało to wpływu na jakość ich pracy (np. prawo do ograniczania dostępu do miejsca zdarzenia lub prawo do wprowadzenia ograniczenia ruchu w przestrzeni powietrznej nad miejscem zdarzenia);
- 3) zakres działania podmiotu może mieć wpływ na obiektywność Komisji – skrajnym przykładem takiego wpływu jest uzależnienie finansowania działalności Komisji od podmiotu, w szczególności w odniesieniu do wysokości uposażenia osób pracujących na rzecz Komisji⁷². Jako przykład powinno tu posłużyć zdarzenie badane przez Komisję, w którym uczestniczyłaby np. spółka Skarbu Państwa. Przy wykazaniu nieprawidłowości jej działania, które przyczyniły się do zaistnienia wypadku lotniczego, mogłoby dojść do konieczności wypłaty ogromnych odszkodowań obciążających budżet państwa lub obarczenia odpowiedzialnością personalną za niewłaściwy nadzór nad spółką. W takiej sytuacji mogłoby dojść do prób

⁷² Obecnie nie zostały wprowadzone mechanizmy gwarantujące pełną niezależność Komisji w tym zakresie. Komisja nie jest odrębną instytucją z przyznanym budżetem wystarczającym na pokrycie jej działalności, w szczególności na podnoszenie kwalifikacji. Dodatkowym problemem jest brak konkurencyjności na rynku pracy oraz brak ścieżki kariery zawodowej niezbędnej do właściwej organizacji pracy osób zatrudnionych w Komisji.

wpływu na ustalenia Komisji czy to przez mechanizm finansowania Komisji, czy też innymi środkami administracyjnymi dotyczącymi np. sfinansowania badania prowadzonego przez Komisję przez ograniczenie możliwości skorzystania z rezerwy budżetowej⁷³.

Identyfikacja podmiotów, które zostały wskazane w tym obszarze, może być nieco trudniejsza, choć nie niemożliwa. Z pewnością należy tutaj zaliczyć wszelkie podmioty zainteresowane wynikami badań, również te, o których mowa w art. 2 pkt 11 rozporządzenia nr 996/2010. Ogólnie grupę tych podmiotów można podzielić na kilka kategorii:

- 1) podmioty potencjalnie mające bezpośredni związek z badanym zdarzeniem – do tej grupy należy zaliczyć m.in.: właściciela statku powietrznego, członków załogi, która uczestniczyła w badanym zdarzeniu, osoby zaangażowane w obsługę techniczną, projekt, produkcję lub szkolenie załogi, osoby zaangażowane w prowadzenie kontroli ruchu lotniczego itd.;
 - 2) podmioty mające potencjalnie pośredni związek ze zdarzeniem – takie jak np. Prezes ULC, na którego nałożono obowiązek kontroli przestrzegania przepisów lotniczych, minister właściwy do spraw transportu odpowiedzialny za treść i jakość wydawanych przez siebie aktów wykonawczych do ustawy – Prawo lotnicze, czy wreszcie ustawodawca w zakresie braku wprowadzenia właściwych regulacji prawnych;
 - 3) podmioty prowadzące inne postępowania, w tym w szczególności Policja, Prokuratura, Prezes ULC w zakresie wydawanych decyzji administracyjnych czy w końcu firmy ubezpieczeniowe zobowiązane do przeprowadzenia własnego postępowania w celu określenia zakresu i wysokości odszkodowania;
 - 4) politycy – działalność partii rządzących i opozycyjnych, szczególnie w odniesieniu do zdarzeń o dużym zainteresowaniu społecznym;
 - 5) media – realizujące prawo obywatela do informacji.
2. Drugą cechą przypisaną Komisji w przepisie ust. 1 jest stałość jej funkcjonowania, co oznacza, że jest ona podmiotem działającym w sposób ciągły, a nie powoływanym *ad hoc* do zbadania konkretnego zdarzenia lotniczego. Tym samym Komisja powinna mieć zapewnione odpowiednie siły i środki do permanentnego funkcjonowania.
3. Przepis ust. 2 wskazuje, że Komisja prowadzi swoje działania w imieniu ministra właściwego do spraw transportu, tym samym można uznać, że takie ustanowienie relacji pomiędzy organem do spraw badania zdarzeń lotniczych a administracją rządową, tzn. stawiające ministra w roli władczej w stosunku do Komisji, stanowi nie tylko naruszenie zasady niezależności, ale co istotniejsze, stwarza możliwość podejmowania

⁷³ Koszt przeprowadzenia badania wypadku lotniczego o wielkich rozmiarach przekracza kilkukrotnie wysokość kwot przeznaczonych na realizację działań Komisji, planowanych w środkach, którymi dysponuje minister właściwy do spraw transportu.

prób wydawania poleceń lub instrukcji dotyczących prowadzonego badania, a to stanowiłoby całkowite naruszenie jednoznacznie brzmiącego przepisu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 996/2010. Czym jest bowiem działanie „w imieniu” z punktu widzenia prawa? Podmiot, w imieniu którego działa inny podmiot, przekazuje mu swoje uprawnienia w określonym zakresie. Nie oznaczałoby to niczego innego niż to, że Komisji przekazano uprawnienia ministra do prowadzenia badań zdarzeń lotniczych, co biorąc pod uwagę zobowiązania międzynarodowe państwa oraz obowiązek stosowania wprost przepisów rozporządzeń wydanych przez Parlament Europejski i Radę (UE), byłoby naruszeniem podstawowych norm postępowania przyjętych w systemie badania zdarzeń lotniczych. Analizując przepisy międzynarodowe oraz przepisy Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że organ, któremu powierzono obowiązek prowadzenia badań zdarzeń lotniczych, działa w imieniu państwa, a nie wyłącznie w imieniu organu naczelnego administracji rządowej właściwego w sprawach lotnictwa cywilnego⁷⁴. Ta sprawa jest niezwykle istotna do jednoznacznego określenia, gdyż w zależności od rozstrzygnięć w tym zakresie mogą powstawać kolizje kompetencyjne dotyczące np. kwestii wyznaczania akredytowanego przedstawiciela państwa do udziału w badaniu prowadzonym przez państwo obce lub prawa do bezpośredniego zawierania porozumień i zobowiązań pomiędzy organami do spraw badania zdarzeń lotniczych państw członków Unii Europejskiej, w tym prawa do przekazywania badania zdarzenia innemu państwu⁷⁵.

4. Przepis ust. 3 odnosi się do składu Komisji. Jest ona złożona wyłącznie z osób, które są stałymi członkami Komisji⁷⁶. W ustawie wprowadzonej w 2002 r. określona była liczba członków Komisji, po nowelizacji z 2006 r.⁷⁷ ograniczenie to zostało zniesione.

Wśród członków Komisji wyznaczone są cztery osoby, które pełnią funkcje: przewodniczącego, zastępców przewodniczącego lub sekretarza.

5. Rozporządzenie nr 996/2010 nie wskazuje proponowanej struktury organizacyjnej organu do spraw badania zdarzeń lotniczych państw członkowskich. Zawiera przepisy odnoszące się jedynie do szefa organu, co w odniesieniu do Komisji oznacza jej przewodniczącego, oraz inspektorów – tu oznacza jej członków. Kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części.

⁷⁴ Zgodnie z art. 16 ust. 1 pr. lot.

⁷⁵ Zagadnienie to jest regulowane w art. 6 rozporządzenia nr 996/2010.

⁷⁶ Przyjęta w 2002 r. struktura organizacyjna Komisji nawiązywała do wcześniej obowiązującego systemu, w którym ówczesna komisja była ciałem kolegialnym podejmującym uchwały w drodze głosowania, a osoby wchodzące w skład tego organu nazywano członkami komisji. System ten jest nieadekwatny do obecnie obowiązującego prawa Unii Europejskiej, w którym funkcjonuje inny podział odpowiedzialności za prowadzenie badania i w którym wszelkie prawo do kształtowania procesu badania zostało przyznane inspektorowi nadzorującemu badanie (*investigator-in-charge* – osoba nadzorująca badanie, która zgodnie z art. 2 pkt 9 rozporządzenia nr 996/2010 jest osobą, której powierzono, na podstawie jej kwalifikacji, odpowiedzialność za organizację i przeprowadzenie badania lotniczego oraz nadzór nad nim).

⁷⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 180, poz. 1490).

6. W ust. 4 odniesiono się do kwestii zasad zatrudniania członków Komisji, odsyłając do przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.), z zastrzeżeniem rozwiązań przyjętych w następnych przepisach.

Wyznaczenie osoby na członka Komisji jest równoznaczne z zawarciem z nią umowy o pracę w rozumieniu przepisów kodeksu pracy. W związku z brzmieniem ust. 9 i 11 umowę zawiera się na czas nieokreślony, przepisy bowiem nie dopuszczają możliwości wyznaczenia członka na czas z góry określony. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania są jednym z elementów gwarancji niezależności Komisji, które mają na celu zapobieganie możliwości wpływu na działanie członków Komisji przez czynniki finansowe⁷⁸.

7. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami wprowadzono kadencyjność funkcji przewodniczącego Komisji. Kadencja wynosi 5 lat. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń w zakresie możliwości ponownego wyznaczenia osoby do pełnienia tej funkcji przez następną lub następne kadencje. Jednocześnie wskazano, że do przewodniczącego Komisji może mieć zastosowanie procedura cofnięcia wyznaczenia. Istotne jest, że wniosek, o którym mowa w ust. 8, w odniesieniu do przewodniczącego Komisji może dotyczyć zarówno cofnięcia wyznaczenia na przewodniczącego, jak i wyznaczenia na członka Komisji.
8. Podmiotem upoważnionym do wyznaczenia osoby do pełnienia funkcji przewodniczącego jest minister właściwy do spraw transportu. W przepisie nie podano formy ani trybu wyznaczenia, jedynym warunkiem wynikającym z treści ust. 3 jest członkostwo w Komisji kandydata na przewodniczącego.

Przy wyborze kandydata minister właściwy do spraw transportu jest zobowiązany jednak uwzględnić wskazówki zawarte w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 996/2010, zgodnie z którymi szef organu do spraw badania zdarzeń lotniczych musi mieć doświadczenie i kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, które pozwolą mu wykonywać zadania zgodnie z przepisami Unii Europejskiej oraz prawem wewnętrznym. Pomimo że nie wskazano precyzyjnie, jakiego rodzaju doświadczenie w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego powinien mieć kandydat, bezsporny wydaje się fakt, że do kierowania Komisją powinno być wymagane przede wszystkim doświadczenie w prowadzeniu badań zdarzeń lotniczych zaistniałych w lotnictwie cywilnym. Od kandydata należałoby oczekiwać:

- 1) znajomości tzw. warsztatu badawczego, tzn. przede wszystkim bardzo dobrej znajomości metodyki prowadzenia badań;
- 2) znajomości przepisów prawa międzynarodowego i krajowego przyjętych w systemie prowadzenia badań zdarzeń lotniczych;

⁷⁸ Brak kadencyjności, zapobieganie szantażowi ekonomicznemu, zmiany warunków wykonywania pracy itp.

- 3) niezbędnej do kwalifikowania zdarzeń lotniczych i podejmowania decyzji w sprawie ich badania wiedzy merytorycznej w zakresie lotnictwa cywilnego, która pozwoli na właściwe dokonywanie oceny informacji o okolicznościach ich zaistnienia;
- 4) umiejętności zarządzania zespołem ludzi, kompetencji personalnych do prowadzenia mediacji i kontaktów z przedstawicielami mediów;
- 5) odpowiednich kompetencji językowych, umożliwiających prowadzenie działań na polu współpracy międzynarodowej w zakresie systemu badań zdarzeń lotniczych.

Pomimo że wymienione powyżej umiejętności i doświadczenie, zdobyte podczas prowadzenia badań zdarzeń lotniczych, nie są wykazane w żadnych przepisach stanowiących podstawę do weryfikacji predyspozycji kandydata, wydają się na tyle specjalistyczne i jednocześnie ogólne, aby ich spełnianie dawało gwarancję prawidłowego wykonywania funkcji przewodniczącego Komisji.

9. Dodatkowo trzeba zauważyć, że przepisy ustawy w żaden sposób nie odnoszą się do kwestii relacji służbowych pomiędzy członkiem Komisji a przewodniczącym. Wyjątkami są dwa obszary: pierwszy dotyczy opiniowania przez przewodniczącego kandydata na członka Komisji, drugi wnioskowania objęcia funkcji zastępcy lub sekretarza Komisji. Zagadnienia dotyczące struktury organizacyjnej Komisji swoje regulacje znajdują w regulaminie Komisji wprowadzanym zarządzeniem ministra właściwego do spraw transportu, wydawanego na podstawie delegacji zawartej w art. 18 ust. 3 pr. lot.
10. Ustęp 6 określa tryb wyznaczania pozostałych, poza przewodniczącym, członków funkcyjnych Komisji. Należy zwrócić uwagę, że podczas gdy decyzję w zakresie wskazania członka Komisji, który ma objąć funkcję przewodniczącego, podejmuje indywidualnie minister właściwy do spraw transportu, tak w odniesieniu do pozostałych, tzn. zastępców i sekretarza, inicjatywa została przekazana przewodniczącemu Komisji. Również trzeba podkreślić, że sposób konstrukcji omawianego przepisu wskazuje, iż ustawodawca nie przewidział możliwości kwestionowania kandydatur zawnioskowanych przez przewodniczącego. Wyrażenie „wyznacza [...] na wniosek” nie pozostawia w tej kwestii wątpliwości. Można uznać, że podejmując decyzję o powierzeniu danej osobie obowiązków przewodniczącego, nadaje się jej jednocześnie uprawnienia do kształtowania polityki personalnej w zakresie zarządzania Komisją.
11. Zgodnie z brzmieniem ust. 7 decyzja w zakresie wyznaczenia osoby na członka Komisji pozostaje suwerennym wyborem ministra właściwego do spraw transportu. Jednocześnie wskazano, że przed wyznaczeniem minister jest zobowiązany zapoznać się z opinią przewodniczącego o kandydacie. Przepis nie określa ani trybu przeprowadzenia tej konsultacji, ani formy, w jakiej opinia o kandydacie ma być wyrażona. W związku z powyższym, należy uznać, że dopuszczalna będzie każda forma wyrażenia opinii zarówno w formie ustnej, jak i na piśmie. Dla celów dowodowych wydaje się jednak

wskazane stosowanie formy pisemnej. Wobec braku jednoznacznych wytycznych decyzję o formie wyrażenia opinii może podjąć zarówno minister, jak i przewodniczący Komisji.

Podobnie jak w przypadku wyznaczenia przewodniczącego, jego zastępców czy sekretarza Komisji, tak i w odniesieniu do wyznaczenia członka Komisji nie wskazano formy, a jedynie odniesiono się w szczerbowym zakresie do trybu wyznaczenia⁷⁹.

Wyznaczenie następuje na czas nieokreślony – nie wprowadzono kadencji w odniesieniu do członków Komisji.

12. Przepis ust. 8 dotyczy trybu cofnięcia wyznaczenia przewodniczącemu lub członkowi Komisji. Minister właściwy do spraw transportu może podjąć decyzję o cofnięciu wyznaczenia, w przypadku gdy wpłynie do niego wniosek w tej sprawie. Do przedstawienia wniosku uprawniona jest Komisja po przeprowadzeniu głosowania. By wniosek był ważny, musi zostać uchwalony przez członków Komisji bezwzględną większością głosów⁸⁰. Wymóg uzyskania w głosowaniu większości bezwzględnej, bez określenia wymogu dotyczącego frekwencji, może powodować, że przy obecności zaledwie trzech członków Komisji zostanie podjęta uchwała za skierowaniem wniosku do ministra o cofnięcie wyznaczenia. Oczywiście minister może, lecz nie musi, przychylić się do głosów wnioskodawców. Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 18 ust. 3 pr. lot. to minister określa regulamin działania Komisji, może on wyznaczyć tryb podejmowania przez Komisję uchwały w sprawie cofnięcia wyznaczenia oraz formę sporządzenia wniosku. Kwestia prawa ministra do swobody w zakresie wyznaczenia wymogu dotyczącego wskazania w regulaminie frekwencji niezbędnej dla ważności podjęcia uchwały, może jednak budzić wątpliwości. Wydaje się jednak, że większość bezwzględna powinna być odnoszona do aktualnej w chwili głosowania liczby członków Komisji⁸¹, a nie do liczby ważnie oddanych głosów.

⁷⁹ *De lege ferenda* kwestia pozyskiwania kandydatów do pracy w Komisji, tryb postępowania kwalifikacyjnego, procesu szkolenia kandydatów oraz określenie tzw. ścieżki kariery zawodowej są niezbędne dla poprawy struktury organizacyjnej Komisji, a tym samym dla jakości prowadzonych przez Komisję badań. Należy stworzyć strukturę uwzględniającą staż pracy oraz poszczególne szczeble stanowisk. Powinno się uwzględnić również właściwe „wyciszenie zawodowe” dedykowane specjalistom, którzy osiągnęli wiek emerytalny a mimo to nadal chcą pracować na rzecz Komisji, przy jednoczesnym uwolnieniu miejsc pracy dla osób będących jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Istotne jest, aby przejście w stan spoczynku specjalistów prowadzących badania zdarzeń lotniczych nie odbywało się gwałtownie i z dnia na dzień. Należy stworzyć warunki, które umożliwią korzystanie z ich wiedzy i doświadczenia przy mniej angażującym trybie pracy.

⁸⁰ Większość bezwzględna (większość absolutna) – oznacza więcej niż połowę ważnie oddanych głosów za wnioskiem.

⁸¹ *De lege ferenda* zagadnienie wymaga doprecyzowania poprzez ustawowe wskazanie wymaganej frekwencji przy przeprowadzaniu takiego głosowania, ze względu na wagę sprawy poziom wymaganego uczestnictwa w głosowaniu powinien być ustawiony wysoko.

13. Konsekwencją podjęcia przez ministra decyzji o cofnięciu wyznaczenia jest rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem. Istotnym zagadnieniem jest kwestia rozwiązania stosunku pracy z przewodniczącym Komisji, w przypadku przyjęcia wniosku o cofnięciu wyznaczenia, ale odnoszącego się jedynie do pełnienia funkcji przewodniczącego przez tę osobę, a nie w odniesieniu do członkostwa w Komisji. Nie można bowiem interpretować, że wniosek dotyczący go jako przewodniczącego w każdym przypadku będzie odnosił się do członkostwa w Komisji w ogóle. Można wyobrazić sobie sytuację, w której Komisja negatywnie ocenia pracę przewodniczącego i wnioskuje w praktyce o podjęcie decyzji przez ministra jedynie w zakresie zmiany na tym stanowisku. Jako zupełnie odrębny należy traktować wniosek o cofnięcie wyznaczenia na członka Komisji osobie sprawującej funkcję przewodniczącego Komisji. W takim przypadku przyjęcie wniosku oznacza nie tylko utratę stanowiska przewodniczącego, ale również utratę członkostwa w Komisji.
14. Do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem będą miały zastosowanie przepisy kodeksu pracy, zgodnie z ust. 4, w szczególności art. 36 k.p. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 39 k.p. pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Jednocześnie biorąc pod uwagę art. 17 ust. 4 w zw. z ust. 9 pr. lot., wydaje się, że istnieje możliwość odrzucenia zastosowania art. 39 k.p. w odniesieniu do przypadku cofnięcia wyznaczenia na podstawie art. 17 ust. 8 pr. lot.⁸² Należy rozważyć, czy w odniesieniu do cofnięcia wyznaczenia ograniczonego jedynie do pełnionej funkcji przewodniczącego można zastosować przepisy art. 42 k.p. w miejsce wypowiedzenia umowy o pracę. Pomimo logicznego uzasadnienia takiego zastosowania brzmienie ust. 8 nie pozostawia w tej kwestii wyboru i musi dojść do rozwiązania stosunku pracy, a nie jedynie wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Tym samym należy stwierdzić, że błędnie został sformułowany przepis ust. 8, a jeżeli miał uwzględniać możliwość cofnięcia wyznaczenia jedynie z funkcji przewodniczącego, to zmian wymaga omawiany ust. 9⁸³.
15. Zgodnie z przepisem ust. 10 członek Komisji musi posiadać obywatelstwo polskie. Nie wskazano, czy może to być osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie, czy może posiadać np. podwójne obywatelstwo. Jednak biorąc pod uwagę fakt wprowadzenia tego wymogu, należy uznać, że członkiem Komisji może zostać osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Unia Europejska dopuściła możliwość wprowadzenia ograniczenia przez państwo członkowskie dostępu do niektórych stanowisk sektora

⁸² *De lege ferenda* zagadnienie wymaga przyjęcia jednoznacznych rozwiązań w zakresie ograniczenia możliwości rozwiązania stosunku pracy w przypadku wskazanym w art. 39 k.p.

⁸³ *De lege ferenda* – kwestie zmian warunków zatrudnienia lub rozwiązania stosunku pracy w przypadkach cofnięcia wyznaczenia powinny zostać uregulowane odrębnie dla obydwu przypadków.

publicznego wyłącznie do obywateli swojego kraju. Stanowi to wyjątek od ogólnej zasady swobodnego przepływu pracowników obowiązującej w Unii. Ograniczenia te podlegają kontroli Unii i do chwili obecnej nie były one kwestionowane⁸⁴.

Posiadanie pełni praw publicznych oznacza brak jakichkolwiek ograniczeń w zakresie:

- 1) czynnego i biernego prawa wyborczego do organu władzy publicznej, organu samorządu zawodowego lub gospodarczego;
- 2) prawa do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) prawa do pełnienia funkcji w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego lub zawodowego;
- 4) prawa do uzyskania orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Pozbawienie praw publicznych jest jednym ze środków karnych orzekanym przez sądy lub karą orzekaną przez Trybunał Stanu.

Członek Komisji nie może mieć również ograniczonej zdolności do czynności prawnych⁸⁵. Pełną zdolność do czynności prawnych mają osoby fizyczne, które osiągnęły pełnoletniość. Zdolność do czynności prawnych to zdolność do nabywania praw i zaciągania zobowiązań. Osoba posiadająca zdolność prawną może dokonywać we własnym imieniu czynności prawnych mających na celu powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnego.

Członek Komisji nie może być karany⁸⁶ za przestępstwo z winy umyślnej⁸⁷. Przestępstwo popełnione z winy umyślnej zachodzi wówczas, gdy sprawca miał zamiar jego popełnienia. W przepisie nie wprowadzono ograniczeń dotyczących rodzaju popełnionego przestępstwa. W związku z tym należy uznać, że dotyczy to zarówno przestępstw ściganych z urzędu, na wniosek, jak i z oskarżenia prywatnego.

Szczegółowe wymagania dla członków Komisji dotyczące wykształcenia określone zostały w ust. 13 i 14.

⁸⁴ Tylko stanowiska obejmujące pośrednie lub bezpośrednie wykonywanie władzy publicznej oraz funkcje mające na celu ochronę ogólnych interesów państwa mogą podlegać ograniczeniu i być zarezerwowane wyłącznie dla obywateli danego państwa członkowskiego. Należy uznać, że usytuowanie Komisji, powierzone jej zadania oraz brzmienie ust. 2 wskazują, iż w odniesieniu do stanowisk członków Komisji można wprowadzić ograniczenia bez naruszenia zasad unijnych dotyczących swobodnego przepływu pracowników.

⁸⁵ Zagadnienia te reguluje kodeks cywilny.

⁸⁶ Zwrócić uwagę należy na fakt użycia przez ustawodawcę wyrażenia „nie była karana” jako przesłanki ograniczającej możliwość sprawowania funkcji członka Komisji w odróżnieniu np. do wyrażenia „nie była skazana”, zastosowanego w art. 20 ust. 4 pkt 4 pr. lot. w odniesieniu do Prezesa ULC. *De lege ferenda* należy wprowadzić jednorodność formułowania warunków dotyczących niekaralności osób pełniących funkcje, czy to Prezesa, czy członków Komisji, nie ma bowiem uzasadnienia odmienne formułowanie ich zakresu.

⁸⁷ Zagadnienia te reguluje kodeks karny.

16. Przepis ust. 11 określa warunki wygaśnięcia członkostwa w Komisji. Chwila śmierci członka Komisji będzie zgodna z danymi wpisanymi w akcie zgonu danej osoby, wystawianym na podstawie karty zgonu lub postanowienia o uznaniu za zmarłego.

Kolejną przesłanką decydującą o wygaśnięciu członkostwa w Komisji jest zaprzestanie spełniania przez osobę będącą członkiem Komisji któregośkolwiek z warunków określonych w ust. 10. I tak, w odniesieniu do:

- 1) obywatelstwa – zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem⁸⁸ obywatel polski może stracić obywatelstwo wyłącznie na swój wniosek po uzyskaniu zgody Prezydenta RP;
- 2) korzystania z pełni praw publicznych – pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z praw publicznych jest jednym ze środków karnych przewidzianych w art. 39 k.k., o którego zastosowaniu decyduje sąd w swoim orzeczeniu⁸⁹;
- 3) posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych – zdolności do czynności prawnych osoba może być pozbawiona przez sąd w drodze ubezwłasnowolnienia całkowitego⁹⁰ lub częściowego⁹¹;
- 4) niekaralności – w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądowym za popełnienie przestępstwa z winy umyślnej⁹² osoba z mocy prawa traci członkostwo w Komisji. Podobnie miałyby to miejsce w chwili ujawnienia zatajenia informacji o niekaralności określonej jako jeden z wymogów postawionych kandydatowi na członka Komisji;
- 5) spełniania wymagań w zakresie wykształcenia⁹³ – zaprzestanie spełniania wymogów dotyczących wykształcenia w praktyce odbywa się w drodze stwierdzenia nieważności dokumentów potwierdzających zdobyte kwalifikacje, ukończone szkoły

⁸⁸ Artykuł 34 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸⁹ Orzeczenie pozbawienia praw publicznych ma charakter fakultatywny i jest wydawane na podstawie art. 40 k.k. Aby środek ten został zastosowany, niezbędne jest wystąpienie dwóch przesłanek: pierwsza to skazanie sprawcy na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 3 lata, druga to ustalenie, że sprawca dopuścił się przestępstwa „w wyniku motywacji zasługującej na szczególnie potępienie”. Środek jest orzekany na okres od roku do lat 10, a upływ tego okresu nie oznacza automatycznego przywrócenia sprawcy wszystkich praw, których został pozbawiony. Z mocy prawa odzyskuje on jedynie prawa obywatela (np. prawo wyborcze).

⁹⁰ Przesłanką orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego jest brak możliwości kierowania swoim postępowaniem przez daną osobę z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innych zaburzeń psychicznych, w szczególności wynikających z narkomanii albo choroby alkoholowej. Ubezwłasnowolnienie całkowite pozbawia osobę prawa do decydowania o swoim życiu i podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych. Dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie ustanawia się przedstawiciela ustawowego.

⁹¹ Ubezwłasnowolnienie częściowe może być zastosowane wówczas, gdy osoba ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub innego rodzaju zaburzenia psychiczne potrzebuje pomocy wprowadzeniu swoich spraw. Przy ubezwłasnowolnieniu częściowym dla osoby wyznacza się kuratora.

⁹² Zgodnie z art. 9 k.k. czyn zabroniony był popełniony z winy umyślnej, jeżeli sprawca miał zamiar jego popełnienia, tzn. chciał go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godził.

⁹³ Zagadnienia dotyczące wymagań z zakresu wykształcenia zostały omówione w komentarzu do ust. 14.

i kursy będące podstawą do uznania, iż kandydat spełniał warunki dotyczące wykształcenia. Wydaje się, że stwierdzenie nieważności może być dokonane jedynie przez organ, który je wystawił, lub w drodze sądowego rozstrzygnięcia zakwestionowanego dokumentu.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że w przepisie nie została określona żadna granica wieku, której przekroczenie skutkowałoby wygaśnięciem członkostwa.

17. Innym zagadnieniem, do którego nie odnosi się przepis, jest kwestia zdolności psychofizycznej członka Komisji do wykonywania pracy. Każdy pracownik jest zobowiązany do poddania się okresowym badaniom lekarskim, których wynik ma wpływ na możliwość wykonywania pracy. Przepis nie uwzględnia przypadku, gdy członek Komisji trwale utraci zdolność do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, co byłoby stwierdzone stosownym orzeczeniem lekarskim.
18. Kolejną przesłanką wygaśnięcia członkostwa, na którą wskazuje ust. 11, jest złożenie rezygnacji z członkostwa przez samego zainteresowanego. Pomimo że z literalnego brzmienia przepisu można by wnioskować, iż minister właściwy do spraw transportu może odrzucić rezygnację, wydaje się, iż w przypadku gdy osoba decyduje się jednostronnie na zakończenie pracy w Komisji, wówczas nie powinno się kwestionować jej postanowienia. Zupełnie inaczej można tę sytuację rozważać, przy założeniu, że członek Komisji przedkłada swoją rezygnację w formie „oddania się do dyspozycji ministra”, tzn. pozostawia decyzję o przyjęciu rezygnacji samemu ministrowi. Mogłoby to mieć miejsce w przypadku, gdy wobec członka Komisji wysuwane byłyby zarzuty dotyczące sfery nieuregulowanej przepisami karnymi czy dyscyplinarnymi, a on sam chciałby w ten sposób uzyskać potwierdzenie zaufania dotyczącego jakości jego pracy w Komisji.
19. Moment formalnego stwierdzenia wygaśnięcia członkostwa w Komisji staje się z mocy prawa momentem rozwiązania stosunku pracy, w odniesieniu do przesłanek dotyczących spełniania wymogów określonych w ust. 10 oraz rezygnacji. W związku z zastrzeżeniem zawartym ust. 4, do rozwiązania stosunku pracy na mocy ust. 12 nie będą miały zastosowania przepisy ogólne odnoszące się do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia zawarte w kodeksie pracy.
20. Ustępy 13 oraz 14 określają wymagania formalne w zakresie wykształcenia i kwalifikacji, które muszą spełniać członkowie Komisji. Należy wskazać, że w zakresie wykształcenia zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.), natomiast w odniesieniu do kwalifikacji lotniczych przepisy dotyczące kwalifikacji personelu lotniczego zawarte w ustawie – Prawo lotnicze oraz aktach wykonawczych.

21. Ustęp 13 wskazuje rodzaje specjalności, które powinny być reprezentowane w Komisji. Użyte wyrażenie „powinny” wskazuje na pożądany katalog specjalności, a nie formalnie niezbędny do funkcjonowania Komisji. W dokumentach wydanych przez ICAO wskazane są wymogi dotyczące kwalifikacji, doświadczenia, umiejętności i zalecanych szkoleń, którymi powinni legitymować się członkowie organów do spraw badania zdarzeń lotniczych. ICAO wskazała, iż członkowie organów do spraw badania zdarzeń lotniczych muszą posiadać duże doświadczenie praktyczne w lotnictwie jako podstawę do budowania kwalifikacji w zakresie badań zdarzeń lotniczych. Doświadczenie to powinno wynikać z cywilnych lub wojskowych kwalifikacji pilota, inżyniera lotniczego lub mechanika obsługi technicznej statków powietrznych. Należy podkreślić, że kwalifikacje w zakresie operacji lotniczych, zdolności do lotu czy zarządzania ruchem lotniczym, również stanowią dobrą podstawę do podjęcia działań w zakresie badań zdarzeń lotniczych. Zgodnie z wytycznymi ICAO oprócz kwalifikacji lotniczych i doświadczenia o charakterze technicznym osoby prowadzące badania powinny charakteryzować się pewnymi cechami osobistymi, do których z pewnością należą: uczciwość, bezstronność, umiejętność analizy faktów w sposób logiczny, wytrwałość w prowadzeniu badań oraz takt w kontaktach z osobami, które doznały traumatycznych doświadczeń. Co istotne, ICAO wskazuje, że wymienione powyżej kwalifikacje i przymioty stanowią jedynie bazę do podjęcia szkolenia w celu nabycia umiejętności badacza wypadków lotniczych. Kwalifikacje lotnicze są potwierdzane formalnie w procesie wydawania licencji i świadectw kwalifikacji personelu lotniczego⁹⁴.
22. W przepisach rozporządzenia nr 996/2010, poza odniesieniem się do szefa organu do spraw badania zdarzeń lotniczych, nie określono wymogów formalnych w zakresie kwalifikacji osób wchodzących w skład tego organu. Wskazano jednak jednoznacznie, że przy prowadzeniu badań zdarzeń lotniczych należy kierować się zasadami i normami określonymi w załączniku 13 do konwencji chicagowskiej⁹⁵.

Wymogi dotyczące przygotowania merytorycznego do pełnienia funkcji członków Komisji zostały w zupełnie inny sposób określone w ustawie – Prawo lotnicze. Wydaje się jednak, że należy je stosować równocześnie z tymi, które zostały określone w przepisach międzynarodowych czy unijnych.

23. Przepisy ust. 13 i 14 określają jedynie wymogi formalne w zakresie wykształcenia i kwalifikacji, które musi spełniać członek Komisji. W ust. 13 wymieniono jedynie minimalną, potrzebną listę specjalności członków Komisji, z tym że specjalności te w ogóle nie są odnoszone do poszczególnych rodzajów statków powietrznych, które

⁹⁴ Zob. komentarz do działu V „Personel lotniczy”.

⁹⁵ Dokument CIR 298 AN/172 *Wytyczne Szkolenia Personelu Badającego Wypadki Lotnicze* został opracowany przez ICAO w oparciu o zalecenie 7/2 ze spotkania Oddziału Badania i Zapobiegania Wypadkom AIG z września 1999 r., zatwierdzony przez Sekretarza Generalnego [ICAO] i wydany w czerwcu 2003 r.

mogą potencjalnie uczestniczyć w zdarzeniu lotniczym. Chociaż ustawa nie określiła tego szczegółowo, należy uznać, że katalog obejmuje:

- 1) specjalistów z zakresu prawa lotniczego – za takich będą uważani prawnicy, których doświadczenie zawodowe koncentrować się będzie w obszarze stosowania prawa lotniczego⁹⁶, jak również przepisów lotniczych w zakresie praktycznym, np. w obszarze działalności podmiotów lotniczych;
- 2) specjalistów z zakresu szkolenia lotniczego – posiadających kwalifikacje instruktora lotniczego potwierdzone stosownymi licencjami czy świadectwami kwalifikacji z wpisanymi uprawnieniami instruktora⁹⁷;
- 3) specjalistów z zakresu ruchu lotniczego – posiadających licencje kontrolera ruchu lotniczego czy świadectwa kwalifikacji informatora służby informacji powietrznej lub lotniskowej służby informacji powietrznej;
- 4) specjalistów z zakresu eksploatacji lotniczej – posiadających licencje i świadectwa kwalifikacji: pilotów, nawigatorów, mechaników pokładowych, radiooperatorów, mechaników lotniczych obsługi technicznej, dyspozytorów lotniczych, operatorów bezałogowych statków powietrznych, skoczków spadochronowych, mechaników poświadczenia obsługi statków powietrznych, a także osoby posiadające wiedzę i doświadczenie w zakresie awioniki i wyposażenia statków powietrznych w różnego rodzaju agregaty, w tym rejestratory pokładowe;
- 5) inżynierów – konstruktorów lotniczych – którzy posiadają doświadczenie zawodowe w zakresie projektowania lub budowy konstrukcji lotniczych;
- 6) lekarzy specjalistów z zakresu medycyny⁹⁸.

24. Warto podkreślić, że dobór specjalistów z zakresu szkolenia i eksploatacji lotniczej poprzedzony powinien być analizą faktycznych potrzeb Komisji opartą na statystykach wypadków oraz rodzaju podmiotów lotniczych działających na rynku polskim. W praktyce, ze względów ekonomicznych i celowościowych, nie będzie możliwe zapewnienie zatrudnienia w Komisji osób reprezentujących wszystkie rodzaje statków powietrznych użytkowanych na terenie kraju. Ważne byłoby jednak śledzenie tendencji zmian w tym zakresie, tak aby z wyprzedzeniem przygotować się do

⁹⁶ Zarówno międzynarodowego, europejskiego, jak i krajowego.

⁹⁷ Nie jest warunkiem koniecznym posiadanie aktualnych uprawnień instruktora lotniczego, jednakże wskazane byłoby, aby wiedza i doświadczenie były aktualizowane, w szczególności w zakresie obecnie stosowanej metodyki szkolenia, wymogów formalnych i organizacyjnych, z uwzględnieniem nowych konstrukcji lotniczych stosowanych w szkoleniu. Taką aktualność z pewnością zapewnić może czynne uczestniczenie członków Komisji w procesach szkolenia lotniczego. Wiedza specjalistów nie może być „skostniała”, gdyż może to rzutować na jakość prowadzonego procesu badawczego.

⁹⁸ Do zmiany mocą ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015) przepis odnoszący się do specjalistów z zakresu medycyny brzmiał: „lekarze specjaliści z zakresu medycyny lotniczej lub medycyny transportu”, po zmianach nie został doprecyzowany zakres specjalizacji lekarskiej, którą powinien posiadać lekarz. Wydaje się jednak zasadne, aby specjalizacja lekarza była przydatna do zakresu badań prowadzonych przez Komisję.

podejmowania badań przez szkolenie nowych specjalistów badania zdarzeń lotniczych⁹⁹ mogących być włączonymi w proces badawczy w razie wystąpienia takiej konieczności.

25. Ustęp 14 zawiera doprecyzowanie terminu „specjalista”, o którym mowa w ust. 13. Wskazano dwa obszary formalnych wymagań: pierwszy dotyczący wykształcenia, drugi dotyczący praktyki (doświadczenia). Zgodnie z brzmieniem przepisu członkowie PKBWL muszą posiadać odpowiednie wykształcenie wyższe. Oznacza to, że w przypadku specjalistów z zakresu prawa lotniczego członek PKBWL powinien mieć ukończone studia wyższe na kierunku prawniczym, w przypadku inżynierów-konstruktorów lotniczych – ukończone studia techniczne na kierunku związanym z lotnictwem, wreszcie w przypadku lekarzy – ukończone studia medyczne.

Natomiast w odniesieniu do pozostałych specjalności, tzn. szkolenia, eksploatacji czy ruchu lotniczego, biorąc pod uwagę system szkolnictwa wyższego, należy przyjąć, iż wymagane jest ukończenie studiów wyższych na poziomie co najmniej licencjatu. Oczywiście przy ocenie kandydata pod kątem przydatności do pracy w PKBWL atutem byłoby ukończenie kierunku związanego z działalnością lotniczą. Obecnie uczelnie w Polsce oferują wiele takich studiów zarówno w obszarze lotnictwa cywilnego, jak i państwowego¹⁰⁰.

26. Drugim warunkiem uznania za specjalistę jest posiadanie przez osobę co najmniej 5-letniej praktyki w danej dziedzinie. Nie jest wskazane, czy praktyka ma być zdobywana podczas pracy zawodowej, czy pozazawodowej, jak to ma niejednokrotnie miejsce w odniesieniu do instruktorów lotniczych, którzy praktykę w tej dziedzinie uzyskują np. w stowarzyszeniach lotniczych. Istotne jest, aby praktyka ta była udokumentowana. Przepis nie wskazał, jaką formę udokumentowania należy uznać za właściwą. Podobnie rzecz ma się w przypadku innych specjalności, np. mechaników poświadczenia obsługi statków powietrznych¹⁰¹.

W odniesieniu do lekarzy wymagana jest udokumentowana specjalizacja¹⁰². Przepis nie określa rodzaju specjalizacji, lecz z punktu widzenia przydatności wiedzy lekarza

⁹⁹ Szczególnie istotna jest znajomość nowych typów i modeli statków powietrznych, które nabywane są przez czołowych przewoźników na rynku polskim.

¹⁰⁰ Przykładem mogą być Politechnika Rzeszowska, Politechnika Warszawska, Akademia Obrony Narodowej czy Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych.

¹⁰¹ W praktyce uznanie praktyki odbywa się w oparciu o posiadane licencje i świadectwa kwalifikacji, dokumentację wyszkoleniową, świadectwa pracy itp.

¹⁰² Sprawy związane z naborem i odbywaniem specjalizacji lekarskich regulują przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 464 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (Dz. U. poz. 26).

specjalisty w procesie badawczym nie będzie błędem wymienienie np. specjalisty z zakresu medycyny lotniczej, medycyny sądowej czy patomorfologii.

27. Zgodnie z przyjętą w polskim systemie badań zdarzeń lotniczych metodyką prowadzenia badań, formalne ich zakończenie dokonuje się przez podjęcie przez Komisję decyzji w tej sprawie. Komisja jest ciałem kolegialnym, które w drodze głosowania wyraża swoje stanowisko w odniesieniu do ustaleń poczynionych przez zespół prowadzący badanie konkretnego zdarzenia lotniczego. Ma to również zastosowanie do przypadków, w których badanie lub nadzór nad badaniem prowadzone są jednoosobowo. Decyzja ma formę uchwały. Zasady dotyczące wymaganej frekwencji, a także procedurę podejmowania uchwały i jej zawartość niezbędne do uznania jej ważności zostały określone w regulaminie Komisji wydanym na podstawie art. 18 ust. 3 pr. lot.¹⁰³ oraz procedurach wewnętrznych Komisji.
28. Ustęp 15 określa jedną z zasad gwarantujących niezależność przyznaną Komisji. Dotyczy ona prawa członków do dokonywania swobodnej oceny dowodów zebranych w trakcie procesu badawczego podczas podejmowania uchwały dotyczącej badanego zdarzenia lotniczego. Dodatkowo wskazano jednoznacznie, że przy wyrażaniu stanowiska w badanej sprawie członkowie Komisji nie są związani żadnym poleceniem, wpływającym od jakiegokolwiek podmiotu. Zasada ta została również wyrażona w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 996/2010, zgodnie z którą organ do spraw badania zdarzeń lotniczych, prowadząc badanie, nie występuje do nikogo o instrukcje ani takowych nie przyjmuje. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że gwarancje niezależności w zakresie podejmowania uchwały dotyczą członków Komisji jako grupy osób wypowiadającej się w zakresie badanego zdarzenia lotniczego i to zarówno w odniesieniu do badań prowadzonych przez Komisję, jak i badań przez nią nadzorowanych. Wydawać by się mogło, że istnieje tu sprzeczność polegająca na tym, że Komisja akceptuje badanie, które sama prowadziła lub nadzorowała. Nie można jednak pominąć faktu, że proces badawczy nie musi być w każdym przypadku prowadzony przez cały skład Komisji. Do zespołu badawczego dobierani są specjaliści, których wiedza i doświadczenie są pomocne do przeprowadzenia badania konkretnego zdarzenia. Inny skład zespołu będzie wyznaczony do zbadania wypadku np. samolotu transportowego, inny w przypadku zdarzenia z udziałem szybowca czy balonu. W praktyce od momentu powstania Komisji nigdy nie wystąpił przypadek, aby wszyscy aktualni członkowie Komisji byli jednocześnie członkami jednego zespołu badawczego prowadzącego badanie zdarzenia lotniczego, choć nie można wykluczyć, iż w przyszłości może dojść do takiej sytuacji. Wracając jednak do przedstawionych powyżej wątpliwości, należy wskazać, że

¹⁰³ Stanowi on załącznik do zarządzenia nr 15 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (Dz. Urz. MInR poz. 30).

osoba wyznaczona przez przewodniczącego Komisji do przeprowadzenia nadzoru nad badaniem otrzymuje uprawnienia wynikające z art. 11 rozporządzenia nr 996/2010, które pozwalają jej na kształtowanie procesu badawczego. Podjęcie uchwały w sprawie przedstawionych wyników badań jest formą oceny przeprowadzonego badania pod kątem poprawności metodologicznej i merytorycznej. Przyjęcie wyników badań jest równoznaczne z zakończeniem procesu badawczego. W praktyce Komisja może podjąć uchwałę odrzucającą przedstawione wyniki, co będzie równoznaczne z powrotem do fazy badania i wymagać będzie od prowadzącego przeprowadzenia dodatkowych ustaleń czy poprawy treści raportu. Podjęcie uchwały, jak już wspomniano, przeprowadzone jest na podstawie regulaminu działania Komisji i jest wynikiem głosowania. Nikt nie może żądać od członka Komisji, by przyjął stanowisko określonej treści, co oznacza, że może on wpływać na samą treść uchwały, a to z kolei powoduje, że uchwała w praktyce może zawierać odrębne stanowiska w sprawie badanego zdarzenia, wyrażane przez poszczególnych uczestników głosowania.

29. Ograniczenie możliwości udziału członka Komisji w procesie w roli biegłego sądowego wynika z konieczności zachowania odrębności i niezależności obydwu procesów, tzn. postępowania nakierowanego na określenie winy i odpowiedzialności w związku z zaistniałym zdarzeniem lotniczym i badania zdarzenia lotniczego w celach profilaktycznych.

Biegły sądowy¹⁰⁴ to osoba wpisana na listę biegłych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami, której opinia jest niezbędna do rozstrzygnięcia zagadnień merytorycznych.

Kwestią wymagającą podjęcia analizy jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku, gdy w wykazie biegłych sądowych nie ma specjalisty z zakresu np. eksploatacji szybowców, będzie dopuszczalne powierzenie roli biegłego członkowi Komisji. Odpowiedź na to pytanie wydaje się jednoznaczna, ponieważ nie chodzi tylko o formalne uznanie kogoś za biegłego sądowego, ale przede wszystkim o rolę, jaką ma do odegrania biegły w postępowaniu.

Ponieważ przeprowadzenie przez samego biegłego czynności należących do organów procesowych jest niedopuszczalne (np. dokonywanie samodzielnego przesłuchania przez biegłego świadków zdarzenia), biorąc pod uwagę fakt, iż członkowie Komisji

¹⁰⁴ Osoba, która posiada specjalistyczną wiedzę („wiadomości specjalne”) z określonej dziedziny nauki, techniki, sztuki, rzemiosła itp., niezbędną do wyjaśnienia wskazanych przez sąd okoliczności faktycznych sprawy, do czego w danym przypadku nie wystarczają wiedza i doświadczenie sędziego (tj. gdy do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy potrzebne są nadto zasady doświadczenia naukowego lub zawodowego, z którymi wiąże się rozpatrywane zagadnienie) – *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznica, Warszawa 1999, s. 57.

dokonyują samodzielnie gromadzenia materiału dowodowego, który jest podstawą prowadzenia analiz, w tym pochodzącego z przesłuchań świadków, należy uznać, że chociażby z tytułu wymogów procesowych nie będzie możliwe powierzenie im funkcji biegłych w sprawach, które prowadziła Komisja, nie wspominając już poruszanej powyżej kwestii konieczności zagwarantowania niezależnego przeprowadzenia obydwu procesów, tzn. postępowania nakierowanego na określenie winy czy odpowiedzialności (np. postępowanie karne, administracyjne czy dyscyplinarne) i badania prowadzonego wyłącznie w celach profilaktycznych.

30. Z treści przepisu wynika, iż ograniczenie takie nie będzie miało zastosowania w przypadku, gdy Komisja nie będzie prowadziła badania danego zdarzenia lotniczego. Można tutaj jednak wskazać, że sytuacja taka może zaistnieć jedynie w przypadkach zdarzeń lotniczych niepodlegających badaniu lub nadzorowi nad badaniem prowadzonym przez Komisję¹⁰⁵.
31. Złożoność procesu badawczego oraz różnorodność dziedzin nauki, których wykorzystanie może być niezbędne w prowadzeniu badania, powoduje konieczność korzystania z prac wykonanych przez ekspertów na rzecz Komisji. Omawiany przepis dopuszcza uczestnictwo w pracach prowadzonych przez Komisję nie tylko jej członków, ale również innych osób. Mowa tutaj o ekspertach i osobach obsługi.

W ustawie nie zostało zdefiniowane pojęcie eksperta. Przy określeniu kręgu osób, które mogą być uważane za eksperta, należy sięgnąć do powszechnego rozumienia tego pojęcia lub przez analogię skorzystać z odniesienia do biegłych, biorąc pod uwagę, iż w praktyce funkcja eksperta w procesie badawczym polega na uzupełnieniu składu Komisji prowadzącej badanie o wiedzę i specjalności niereprezentowane przez aktualnie zatrudnionych członków Komisji lub ze względu na złożoność lub wagę analizowanych zagadnień wymagające wsparcia merytorycznego.

32. Nie jest możliwe wymienienie rodzajów specjalności, które mogą się okazać przydatne w procesie badawczym. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że zatrudnienie takich ekspertów na stałe nie byłoby racjonalne zarówno pod względem celowościowym, jak i ekonomicznym.

W przypadku gdy zajdzie konieczność skorzystania z większej liczby osób w prowadzonym badaniu, co może mieć miejsce np. przy zaistnieniu wypadku o dużych roz-

¹⁰⁵ Biorąc pod uwagę fakt, że jak wynika z dalszych przepisów dotyczących badania zdarzeń lotniczych, badanie każdego zdarzenia lotniczego zaistniałego w lotnictwie cywilnym jest w mniejszym lub większym stopniu przedmiotem zainteresowania Komisji, wydaje się, iż jedynie w odniesieniu do zdarzeń lotniczych zaistniałych w lotnictwie państwowym członek Komisji mógłby występować w roli biegłego sądowego bez naruszenia omawianego przepisu.

miarach, przewidziana została możliwość włączenia w prace Komisji również osób obsługi, będących pracownikami komórek organizacyjnych urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu, o których mowa w art. 18 ust. 2 pr. lot.

33. Podstawą wypłaty ekspertowi wynagrodzenia za udział w pracach Komisji oraz sporządzenie opinii lub ekspertyzy jest zawarta z nim umowa cywilnoprawna. Umowy cywilnoprawne nie są umowami o pracę i w odniesieniu do nich nie mają zastosowania przepisy kodeksu pracy. Przepis wskazuje, iż udział w pracach Komisji jest nierozdzielnie związany z rezultatem w postaci sporządzenia opinii lub ekspertyzy, stąd wydaje się, że w praktyce stosowana będzie jedynie umowa o dzieło. Jednak należy zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do pierwszej części przepisu, tzn. odnoszącej się do udziału eksperta w pracach Komisji, powinna być zawierana umowa-zlecenie, która stosowana jest w przypadkach wykonywania na rzecz zleceniodawcy pewnych czynności, a do takich należy zaliczyć m.in. oględziny, prowadzenie analiz czy uczestnictwo w przesłuchaniach. Ponieważ jednak ustawodawca w przepisie zastosował warunek łączny, należy przyjąć, że udział ekspertów zawsze będzie związany z koniecznością wytworzenia przez niego opinii lub ekspertyzy, a co za tym idzie – właściwą umową cywilnoprawną będzie umowa o dzieło¹⁰⁶.

Art. 17a. 1. Do czasu pracy członka Komisji stosuje się przepisy Kodeksu pracy, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

2. Okres rozliczeniowy czasu pracy członków Komisji nie przekracza 6 miesięcy.
3. Rozkład czasu pracy jest ustalany z tygodniowym wyprzedzeniem, a w razie zaistnienia zdarzenia lotniczego na bieżąco.
4. W razie zaistnienia zdarzenia lotniczego dobowy wymiar czasu pracy członka Komisji może być wydłużony do 16 godzin.
5. Okres odpoczynku po wydłużeniu czasu pracy, o którym mowa w ust. 4, nie może być krótszy niż 8 godzin, pozostały czas odpoczynku stanowiący różnicę między liczbą przepracowanych godzin a liczbą udzielonego odpoczynku udziela się członkowi Komisji w okresie 7 dni od zakończenia pracy w przedłużonym dobowym wymiarze.

¹⁰⁶ Z punktu widzenia konieczności osiągnięcia celu prowadzonego badania, a także dążenia do prawidłowego przeprowadzenia samego procesu badawczego zarówno pod względem metodologicznym, jak i merytorycznym, wydaje się, że udział ekspertów nie musiałby być ograniczany wyłącznie do sporządzenia opinii czy ekspertyzy, gdyż udział w pracach Komisji jako członka zespołu badawczego w niektórych przypadkach byłby wystarczający. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że wszelkie wnioski, w tym treść opinii i ekspertyz, mogą być i niejednokrotnie są zamieszczane w raporcie końcowym dotyczącym badanego zdarzenia, który to dokument jest formułowany przez osobę nadzorującą wraz z zespołem, którym ta osoba kieruje.

De lege ferenda należy rozważyć zniesienie ograniczenia w postaci związania udziału eksperta w pracach Komisji z koniecznością sporządzenia przez niego opinii lub ekspertyzy, gdyż jego wiedza może być wykorzystywana również w procesie badawczym w postaci współuczestniczenia przy prowadzeniu analiz i sporządzeniu raportu końcowego.