

JUST CULTURE – NOWE ZASADY W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM W PORTACH LOTNICZYCH

EWA LISZKA *

1. WPROWADZENIE

Pojęcie Just Culture jest bardzo trudne do zdefiniowania. Nazywane jest kulturą sprawiedliwego traktowania i to właśnie pojęcie sprawiedliwości jest najczęściej kwestionowane¹. Just culture jest kulturą zaufania, uczenia się i odpowiedzialności. Dawniej błąd ludzki był postrzegany jako przyczyna wypadku. Problem ten można było rozwiązać poprzez ukaranie konkretnej osoby albo wprowadzając większą automatyzację lub usztywnianie pracy poprzez tworzenie większej ilości zasad i procedur. Nowe spojrzenie na problematykę błędu ludzkiego zakłada, że nie jest on przyczyną, a objawem, rozumianym jako efekt głębszych problemów systemu wewnątrz organizacji². Oba spojrzenia na problematykę błędu ludzkiego wykształciły się w wyniku wielu lat badań nad bezpieczeństwem i ryzykiem. Mogą one służyć jako wskazówki w debatach na temat przyczyn wypadków oraz jakiego rodzaju środki zaradcze należy wdrożyć. Wciąż jednak pozostaje pytanie: czy można winić ludzi, jeśli system zawiedzie? Łatwo jest odpowiedzieć, że jeśli system zawiedzie, to należy winić system, ale jak powinna się w tej sytuacji przedstawiać odpowiedzialność osób, które w wyniku tych nieprawidłowości popełniły błąd i doprowadziły lub mogły doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa? Celem polityki just culture jest dostarczenie wskazówek dotyczących prowadzenia postępowania i ścigania ewentualnych przestępstw wynikających z wypadków lotniczych lub które dochodzą do wiadomości prokuratorów poprzez zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym zgodnie z obowiązkowym i dobrowolnym systemem raportowania.

* mgr, współpracownik Instytutu Prawa Lotniczego i Kosmicznego Uczelni Łazarskiego

¹ S.W.A. Dekker, *Just culture balancing safety and accountability*, Ashgate Publishing, 2007, s. 10.

² *Ibidem*, s. 131.

Wskazówki te są zagwarantowane przez uznanie, że bezpieczeństwo jest najważniejsze dla lotnictwa i że zachowanie bezpieczeństwa leży w interesie publicznym³. Niezbędne jest zapewnienie procesu sądowego w następstwie incydentów lotniczych lub wypadków, który osiąga równowagę między wymaganiami sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Zostało to zauważone w wielu międzynarodowych aktach prawnych, takich jak Załącznik 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym w odniesieniu do wypadków i incydentów lotniczych, w szczególności Załącznik E, który zawiera wskazówki prawne dotyczące ochrony informacji zawartych w systemach zbierania i przetwarzania danych dotyczących bezpieczeństwa, ESARR 2⁴, rozporządzenie (UE) nr 996/2010⁵ oraz dyrektywa (WE) 2003/42, która została następnie uchylona rozporządzeniem (UE) nr 376/2014⁶. Polityka ta koncentruje się na zapewnieniu skutecznego procesu dochodzenia i podejmowania decyzji w celu utrzymania i poprawy bezpieczeństwa publicznego, a także wymiaru sprawiedliwości. Podkreśla, że nic nie powinno uniemożliwiać postępowań karnych w przypadku umyślnego naruszenia prawa lub rażącego zaniedbania. Jednak również przyznaje, że nie powinny być karane działania, zaniechania lub decyzje, które odzwierciedlają zachowania rozsądnej osoby nawet wtedy, gdy te działania, zaniechania lub decyzje naruszyły prawo, ale zostały podjęte bez premedytacji. W ten sposób polityka just culture respektuje funkcję wymiaru sprawiedliwości, gdyż pozostawia w gestii państw wprowadzenie do krajowego porządku prawnego takich rozwiązań, które pozwolą na realizację celów kultury sprawiedliwego traktowania i kultury bezpieczeństwa w lotnictwie, przy jednoczesnym poszanowaniu krajowych regulacji prawa karnego. W niniejszym opracowaniu poprzez analizę regulacji unijnych i przepisów prawa krajowego pragnę odpowiedzieć na pytanie, czy organizacje takie jak porty lotnicze w Polsce są gotowe przyjąć politykę Just Culture. W tym celu zostanie przedstawiona kolizja przepisów rozporządzenia (UE) nr 376/2014 i polskiego prawa karnego, a także jakiego rodzaju działania zostały podjęte w celu dostosowania polskiego porządku prawnego do regulacji unijnych, w tym także przepisów prawa pracy.

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/publication/files/201209-just-culture-policy.pdf> [dostęp: 17.05.2016].

⁴ Zob. Eurocontrol safety regulatory requirement (ESARR) – Reporting and assessment of safety occurrences in ATM, ESARR advisory material/guidance document (EAM/GUI) – Establishment of 'Just Culture' principles in ATM safety data reporting and assessment.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE.

⁶ 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 podejmowania w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1330/2007.

2. POLITYKA JUST CULTURE

2.1. HUMAN ERROR

Błąd ludzki, w różnych formach, jest często czynnikiem sprawczym wypadków i incydentów w lotnictwie, a także nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa. Wiele błędów popełnianych przez wyszkolonych i licencjonowanych profesjonalistów, wynikają zarówno z niezastosowania w sposób prawidłowy standardowych procedur operacyjnych jak i podejmowania błędnych decyzji. Błąd jest jednym z czterech typów zachowań, które mogą mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo⁷. Wśród nich wymienia się błąd ludzki, zaniedbanie, rażące niedbalstwo i umyślne naruszenia. Nie wszystkie jednak powinny być sankcjonowane. Wcześniej błąd ludzki (ang. *human error*) był postrzegany jako teoria zgniłych jabłek (ang. *Bad Apple Theory*) rozumiany w ten sposób, że system jest co do zasady bezpieczny, a ludzie są głównym źródłem problemów. Zakładał poszukiwanie winnych, przyjmując, że błąd ludzki jest losowym, nierzetelnym zachowaniem. Nowe spojrzenie na to pojęcie przyjmuje, że system nie jest z zasady bezpieczny, a błędy ludzkie są symptomem problemów leżących wewnątrz tego systemu⁸. Zamiast szukać winnych poszukuje odpowiedzi, dlaczego tak się stało, a błąd ludzki rozumiany jest jako systemowo połączona cecha ludzka z ich zadaniami i środowiskiem pracy. Podstawą psychologiczną nowego spojrzenia jest zasada racjonalizacji, która jest oparta na naukach poznawczych. Zakłada, że co do zasady ludzie nie przychodzą do pracy, żeby ją źle wykonywać. Piloci nie dokonują błędnie *check listy* żeby zginąć, pielęgniarki nie pracują po to, żeby uśmiercić pacjentów, a jeśli jest inaczej, to nie mamy do czynienia z błędem ludzkim, a przestępstwem, sabotażem, terroryzmem⁹. Podstawą prawidłowego badania błędów ludzkich jest postawienie się w sytuacji tej drugiej osoby, aby zrozumieć, dlaczego robi to, co z początku wydawać by się mogło niewytłumaczalne. Chodzi o to, żeby nie poszukiwać – kto popełnił błąd, ale – dlaczego i gdzie został popełniony. Podstawą jest zrozumienie dlaczego te osoby były przekonane, że robią coś dobrze, gdy faktycznie robiły źle. W nowym spojrzeniu na pojęcie błędu ludzkiego nie oczekuje się, że ludzie będą idealni. Przyjmuje się, że nie wszystko będzie wykonane perfekcyjnie, cele nie zawsze zostaną spełnione, poziom skupienia będzie się zmieniał i dlatego unika się osądzania za to. Biorąc pod uwagę argumenty płynące z teorii zgniłych jabłek, można stwierdzić, że bez wątpienia nie każdy człowiek jest taki sam, gdyż cechy charakteru i osobiste predyspozycje poszczególnych osób mogą nie być odpowiednie do wykonywania określonych prac ściśle związanych z bezpieczeństwem. Kiedy obserwuje się powtarzające „Bad Apple” w swojej pracy, należy zastanowić się czy w tym przypadku nie zachodzi niedopasowanie człowieka do przydzielonych mu zadań. Gdzie zatem leży

⁷ Roadmap to a just culture: Enhancing the safety environment. Global Aviation Information Network (Group E: Flight Ops/ATC Ops Safety Information Sharing Working Group), GAIN (2004), s. 16.

⁸ S.W.A. Dekker, *The field guide to understanding 'human error'*, Ashgate Publishing, 2014, s. 6.

⁹ *Ibidem*, s. 7.

odpowiedzialność za tworzenie (i rozwiązywanie) tego niedopasowania? Czy jest to osobista odpowiedzialność osoby zaangażowanej? Prawdopodobnie w niektórych przypadkach tak. A może jest to sprawa organizacji czy danej profesji? Problem zgniłych jabłek, w stopniu w jakim można udowodnić ich istnienie, jest problemem systemowym oraz systemową odpowiedzialnością¹⁰. W lotnictwie indywidualne kompetencje i uwarunkowania osobiste rozpatruje się ogromnie krytycznie, ale także traktuje się jako odpowiedzialność systemu. Indywidualne kompetencje są zbyt ważne by zostawić ich odświeżanie i podtrzymywanie konkretnej jednostce, tak jak występuje to w przypadku niektórych specjalizacji lekarskich. Obwinianie jednostki za niedopasowanie jest również sprzeczne z zasadą nowego spojrzenia na błąd ludzki, zgodnie z którą błąd nie jest przyczyną kłopotów, a objawem kłopotów. Nie ma dowodów, że podejście systemowe rozmywa odpowiedzialność osobistą. Są za to liczne dowody na dotkliwe w skutkach systemy odpowiedzialności. Staje się tak, gdy obwinia się jednostkę (i, w tym sensie staje się poszkodowanym, jako „second victim”¹¹) bez zrozumienia głębszego kontekstu wypadku. Jest to przepis na generowanie więcej ofiar i dowód braku wyciągania wniosków z tego, co poszło źle. W tym kontekście podnosi się konieczność budowania systemu, który uwzględniłby błąd ludzki jako element budowy kultury bezpieczeństwa opartego o zaufanie, naukę na błędach i wyciągania z nich wniosków. Budowa systemu raportowania może pomóc w osiągnięciu tego celu. W zależności od poziomu bezpieczeństwa działalności, poufny system raportowania jest kluczowym źródłem informacji dotyczących bezpieczeństwa. Poufne nie znaczy to samo co anonimowe. Anonimowy oznacza, że raportujący nie jest nikomu znany. Z kolei poufny oznacza, że raportujący jest znany, ale tylko np. osobom zaangażowanym w poprawę bezpieczeństwa, a nie osobom, które mogłyby w sposób niewłaściwy wykorzystać pozyskane informacje¹². Poufne raportowanie pomaga uzyskać szczegółowe informacje na temat wydarzeń, które nie są zawierane w oficjalnych raportach i w ten sposób pomaga uszczelnić system, dostarczając informacje na temat problemów, które nie są znane organizacji. Mało prawdopodobne jest wykrycie błędów popełnianych w codziennych czynnościach bez skutecznego przekazywania informacji na ten temat. Raportowanie błędów ma zasadnicze znaczenie dla szeroko rozumianego celu poprawy bezpieczeństwa. Wyzwaniem jest zatem stworzenie kultury odpowiedzialności, która zachęca do nauki, a każdy krok organizacji w kierunku odpowiedzialności powinien sprzyjać osiągnięciu tego celu. Z tego powodu stworzono just culture – kulturę sprawiedliwego traktowania, która przyjmuje nowe spojrzenie na pojęcie błędu ludzkiego, a jego budowa jest związana z budową kultury bezpieczeństwa, raportowania, nauki i informowania.

¹⁰ *Ibidem*, s. 14.

¹¹ S.W.A. Dekker, *The field guide...*, *op. cit.*, s. 18.

¹² *Ibidem*, s. 20.

2.2. RÓWNOWAGA POMIĘDZY ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ A BEZPIECZEŃSTWEM

Termin *just culture* jest dobrze znany w świecie lotniczym i jest opisany przez organizację EUROCONTROL jako kultura, w ramach której operatorzy z „pierwszej linii frontu” lub pozostali nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są wynikiem ich doświadczenia i wykszolenia, natomiast nie toleruje się poważnego zaniedbania, umyślnych przewinień lub działań ze szkoda¹³. Warto w tym miejscu zastanowić się, jak takie osoby doświadczają kulturę sprawiedliwego traktowania. Okazuje się, że wszyscy specjaliści, szczególnie ci z „pierwszej linii frontu”, muszą dokonać wyboru. Albo zgłoszą błąd i poniosą tego konsekwencje (będą nierówno traktowani przez pracodawcę, otrzymają nagane, albo nawet będzie skierowany przeciwko nim akt oskarżenia), albo nie zgłoszą błędu i będą żyć nadzieją, że nikt inny tego nie zrobi¹⁴. Wiąże się to z poczuciem strachu, ponieważ gdy wyjdzie na jaw zatajenie takich informacji, konsekwencje mogą być nawet surowsze. Niemniej jednak, niezgłoszenie błędu może wydawać się bardziej korzystne, a zatem powyższy wybór można sprowadzić do wyboru mniejszego zła. W wielu profesjach są zawierane porozumienia w sprawie zgłaszania błędów i problemów w celu poprawy bezpieczeństwa. Podkreśla się w nich znaczenie nauki płynącej z popełnionych błędów, zachęca do składania jak największej ilości raportów i zapewnia się jednocześnie, że pracownicy nie mają się czego obawiać. W związku z tym wydaje się, że takie zachowanie świadczy o niechęci do współpracy i braku profesjonalizmu, gdyż oczekuje się od nich jedynie przyznania się do popełnionych błędów, a przecież nadrzędnym celem jest poprawa bezpieczeństwa. Doświadczenia życiowe lekarzy, pielęgniarek, pilotów i kontrolerów ruchu lotniczego pokazują, że jest to wygodne wyjaśnienie, ale nie można się z nim jednak zgodzić. Specjaliści z każdej wymienionej profesji zwracają uwagę na niewielką ilość zgłaszanych problemów, przez co nie są w stanie określić jego wymiaru. Nie ulega wątpliwości, że łatwe jest określenie ilości zdarzeń, których skutki były na tyle poważne, że stały się widoczne w zgłoszonych raportach. Nie jest jednak możliwe określenie jak wiele było sytuacji, w których co prawda nie doszło do wystąpienia szkody, ale w innych okolicznościach wystąpienie problemu lub popełnienie tego rodzaju błędu mogłoby zagrozić bezpieczeństwu. Potencjalne zagrożenia nie powinny być lekceważone. Nie jest jednak zaskakujący brak zgłoszeń, ponieważ konsekwencje płynące z ujawnienia błędów mogą być bardzo dotkliwe. Dodatkowo, w następstwie wypadku lub incydentu, a także potencjalnych zagrożeń, presja na organizację może być ogromna, zarówno ze strony mediów, polityków, jak i społeczeństwa. Każdy chce poznać przyczynę błędu i osobę za to odpowiedzialną. Ponadto dobrowolnie przekazane informacje mogą w łatwy sposób wpaść w niepowołane ręce¹⁵. Składanie raportów i ujawnianie informacji jest więc niebezpieczne. Należy zatem

¹³ Ang. “Just Culture” is a culture in which front-line operators and others are not punished for actions, omissions or decisions taken by them which are commensurate with their experience and training, but where gross negligence, wilful violations and destructive acts are not tolerated.

¹⁴ S.W.A. Dekker, *Just culture...*, op. cit., s. 18.

¹⁵ *Ibidem*, s. 19.

zauważyć, że niezgłaszanie zdarzeń i błędów nie jest objawem braku współpracy i nieprofesjonalizmu pracowników, ale jest problemem leżącym w całej strukturze, w uzgodnieniach i relacjach między stronami, w szczególności relacji zaufania. To ostatnie bardzo trudno jest zbudować, ale bardzo łatwo jest je zniszczyć. Jak zatem należy odpowiedzieć na niepowodzenia i błędy? Czy pojęcie sprawiedliwości jest terminem jedynie prawnym, etycznym, a może jednym i drugim? Czy takie połączenie może powodować nieporozumienia i trudności w budowaniu kultury sprawiedliwego traktowania? Osoby zgłaszające błędy często ponoszą za to odpowiedzialność, w szczególności ze strony pracodawcy. Najbardziej jednak obawiają się postawienia ich w stan oskarżenia, gdzie zostaną obwinieni za zdarzenia losowe, na które nie miały wpływu. Proces jest skupiony na analizie przepisów i procedur w poszukiwaniu winnych uchybień, nie biorąc pod uwagę faktu, iż dana osoba musiała podejmować decyzje w bardzo krótkim czasie, a same procedury mogą być wadliwe. Nie docieka się, jakie były przyczyny zaistnienia takiej sytuacji, nie analizuje się czynników środowiskowych i warunków realizacji operacji, a jedynie poszukuje się winy w ostatnim ogniwie łańcucha zdarzeń. Takie rozwiązanie nie prowadzi ani do poprawy bezpieczeństwa, ani do pogłębienia relacji zaufania i zwiększenia ilości zgłaszania zdarzeń. A przecież zgłaszanie błędów i uchybień nie ma na celu jedynie zapobiegnięcia powstania podobnej sytuacji w przyszłości, ale także analizę zdarzeń, które potencjalnie mogłyby stać się przyczyną powstania zagrożenia. Należy podkreślić, iż lotnictwo jest dziedziną ludzkiej działalności, w której system odpowiedzialności za bezpieczne wykonywanie zadań rozkłada się na wszystkie podmioty biorące udział w jego organizacji i realizacji. Najlepiej jest to rozumiane przez osoby powołane do badania wypadków i incydentów lotniczych. W literaturze poświęconej tej tematyce zwraca się uwagę, że wypadek lotniczy jest wynikiem szeregu negatywnych czynników, które tkwią w systemie albo występują doraźnie w określonym miejscu i czasie. Na łańcuch przyczynowo-skutkowy składa się wiele kolejno po sobie występujących wydarzeń, których rezultatem jest wypadek i ma to związek z pracą całego zespołu ludzi związanych z zarządzaniem w lotnictwie, od najniższego po najwyższy szczebel organizacji¹⁶. Poszukiwanie winnych w bezpośrednich wykonawcach prowadzi jedynie do usunięcia problemu z ostatniego ogniwia łańcucha przyczynowo-skutkowego, a więc nie eliminuje zagrożenia płynącego z systemu, który wciąż pozostaje niebezpieczny¹⁷. Bezpieczeństwo prawie zawsze cierpi, gdy błąd ludzki jest przedmiotem postępowania w wyniku którego następnie człowiek jest poddany karze. Zamiast inwestować w poprawę bezpieczeństwa i zwiększenia przepływu informacji, organizacje i profesjonalści skupiają swoje siły na budowaniu systemu obronnego przed oskarżeniami¹⁸.

Istotne jest zachowanie równowagi między bezpieczeństwem a odpowiedzialnością i odpowiednim reagowaniem na nią. Wielu specjalistów z zakresu prawa karnego zakłada, że obawa przed konsekwencjami jest gwarancją przestrzegania prawa i procedur. Takie podejście jest krótkowzroczne. Ani odpowiedzialność

¹⁶ E. Klich, *Bezpieczeństwo lotów*, Radom: ITE, 2011, s. 71.

¹⁷ *Ibidem*, s. 85.

¹⁸ S.W.A. Dekker, *Just culture...*, *op. cit.*, s. 21.

cywilna ani odpowiedzialność karna nie będzie środkiem odstrasającym dla błędu ludzkiego¹⁹. Zamiast tego, lęk przed odpowiedzialnością może prowadzić nawet do większego prawdopodobieństwa wystąpienia kolejnych incydentów. Niepokój i stres generowany przez taką odpowiedzialność dodaje obciążenia i odrywa od sumiennego wykonywania głównego zadania o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa. Zamiast wywoływać strach, system powinien sprawić, że ludzie będą uczestniczyć w zmianach i ulepszeniach. Kluczem do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i wysokiej skuteczności jest budowa zaufania oraz utrzymywanie gotowości do ponoszenia odpowiedzialności w przestrzeni złożonych systemów²⁰. Odpowiedzialność jest również oparta na zaufaniu, że problemy wewnątrz organizacji są traktowane poważnie. Pracownicy nie mogą czuć się niesprawiedliwie wyróżnieni za ujawnienie problemów, dlatego też kultura sprawiedliwego traktowania skupia się na bezpieczeństwie zapewniając jednocześnie, że zdobyte informacje będą użyte w celu dokonania odpowiednich zmian, poprawy działania organizacji i usprawnienia procedur, umożliwiając organizacji inwestowanie środków w ulepszenia systemu zarządzania bezpieczeństwem zamiast w ochronę prawną i ograniczenie odpowiedzialności. Just culture zapewnia również jednoczesne spełnienie wymogów odpowiedzialności i przyczyniania się do nauki na błędach oraz ciągłego doskonalenia. Pojęcie odpowiedzialności nie powinno być utożsamiane z poszukiwaniem „kozła ofiarnego”, którego można osądzić i uznać winnym wszelkich uchybień, a powinno być postrzegane jako patrzanie w przyszłość²¹. Nie należy tylko potwierdzać wystąpienia błędu i wynikłej z niego szkody, ale także dołożyć wszelkich starań, aby zmniejszyć prawdopodobieństwo powtórzenia podobnej sytuacji w przyszłości. Czy jest zatem możliwe pogodzenie odpowiedzialności za niepowodzenia z nauką na tych niepowodzeniach w celu poprawy bezpieczeństwa? Na to pytanie odpowiada Sidney Dekker w monografii poświęconej just culture²², stwierdzając, że kultura sprawiedliwego traktowania w dłuższej perspektywie przynosi korzyści dla wszystkich stron, zarówno dla pracowników jak i dla organizacji i wymiaru sprawiedliwości. Dla zarządzających just culture jest konieczna dla kontroli bezpieczeństwa operacji wykonywanych w organizacji oraz poznania zdolności i ograniczeń pracowników, aby skutecznie sprostać pojawiającym się problemom. Z kolei pracownikom just culture zapewnia możliwość skupienia się na rzetelnym wykonywaniu swoich obowiązków a nie na odpowiedzialności osobistej, a także poczucie zaangażowania i osobistego przyczynienia się do poprawy bezpieczeństwa poprzez zgłaszanie słabych punktów w organizacji, procedurach, oraz wskazanie popełnionych błędów i niepowodzeń. Na koniec społeczeństwo, które korzysta z usług organizacji. Dla nich również just culture jest ważne, gdyż dzięki niemu informacje na temat bezpieczeństwa nie są ukrywane, a są wykorzystywane do nauki na błędach i poprawy bezpieczeństwa, stanowiąc długoterminową inwestycję w bezpieczeństwo. Organizacje są złożone z ludzi i niezależnie od tego czym się zajmują, czy są nadzorcami, mechanikami lotniczymi, pilotami, kontrolerami

¹⁹ *Ibidem*, s. 133.

²⁰ Zob. http://www.skybrary.aero/index.php/Building_a_Just_Culture

²¹ S.W.A. Dekker, *Just culture...*, *op. cit.*, s. 24.

²² *Ibidem*, s. 26.

ruchu lotniczego, dyżurnymi operacyjnymi portu lotniczego, kierowcami autobusu na płycie postojowej czy innymi specjalistami, stanowią serce wykonywanych usług. Każdego dnia zapewniają bezpieczeństwo, które społeczeństwo odbiera jako coś pewnego i oczywistego. Choć starannie wyselekcjonowani, wyszkoleni i stale utrzymywani kompetentnymi w tym co robią dla społeczeństwa wciąż pozostają ludźmi, a ludzie popełniają błędy. Jest to fakt, z którym społeczeństwo musi się pogodzić. Niezwykle ważne w tym kontekście jest ustalenie przyczyn powstania błędu. Błąd może leżeć po stronie człowieka albo po stronie organizacji, a prawidłowe ustalenie przyczyny pozwoli wprowadzić odpowiednie zmiany. Często prowadzi to do konkluzji o osobach, które popełniły błąd o charakterze operacyjnym, technicznym lub organizacyjnym. Bardzo łatwe jest wskazanie winnego, ale jeśli społeczeństwo chce poprawy bezpieczeństwa, to błędy ludzkie muszą zostać wykryte i z tego powodu powinno domagać się kultury sprawiedliwego traktowania.

Organizacje powinny być otwarte na just culture i gotowe do dzielenia się informacjami na temat problemów związanych z bezpieczeństwem bez obawy przed wykorzystaniem tych informacji przeciwko niej i jej pracownikom. Otwartość na just culture nie jest tym samym co bezkrytyczna tolerancja naruszeń czy też ignorancją wobec łamaniu zasad, prawa czy procedur. Tego rodzaju argument zakończy się, gdy dzięki kulturze sprawiedliwego traktowania obecnie popełniane błędy przestaną istnieć. Należy jednoznacznie podkreślić, iż just culture przewiduje gromadzenie, wymianę i ochronę informacji w celu poprawy bezpieczeństwa przy założeniu sprawiedliwego traktowania osób zgłaszających i wymienionych w zgłoszeniu zdarzeń, ale co do zasady nie przewiduje tolerancji wszystkiego w ogólności. Kiedy staje się jasne, że zespół popełnił błąd, organizacja nie będzie poszukiwać odpowiedzialności i winy u konkretnej osoby, a bada, dlaczego błąd został popełniony i co można zrobić, aby ich uniknąć lub złagodzić ich skutki dla przyszłych działań. Istnieje silne przekonanie, że w kontekście bezpieczeństwa wymierzanie kary będzie miało odwrotny skutek niż zamierzony, dlatego ważna jest ochrona pracowników przed negatywnymi skutkami wynikającymi z błędu ludzkiego oraz dalszego dochodzenia i w zasadzie organizacja powinna bronić i wspierać takie osoby w dalszym postępowaniu. Powyższe stwierdzenie jednak nie oznacza, że wszystko jest dozwolone. Just culture nie toleruje rażącego niedbalstwa, umyślnych naruszeń, aktów celowo niebezpiecznych lub lekkomyślności ze strony pracowników. W organizacji powinny być jasno określone granice tolerancji, a pracownicy muszą zostać poinformowani o tym, jakie czekają ich konsekwencje za ich przekraczanie. Kultura „niekarania” nie jest ani możliwa ani pożądana. Społeczeństwo powinno być chronione przed intencjonalnym, niewłaściwym i przestępczym działaniem, a wymiar sprawiedliwości jest głównym narzędziem takiej ochrony. Niedawna dyrektywa 2003/42/WE²³ i uchylające ją rozporządzenie (UE) nr 376/2014 regulują zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym. Zgodnie z tymi regulacjami, państwa członkowskie nie muszą wszczynać postępowania w odniesieniu do naruszeń prawa „popełnionych bez premedytacji lub niezamierzonych naruszeń prawa, z wyjątkiem

²³ Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

przypadków rażącego niedbalstwa, o których dowiedziano się tylko na podstawie zgłoszenia dokonanego zgodnie z krajowym programem obowiązkowego zgłaszania”, oraz „bez uszczerbku dla mającego zastosowanie krajowego prawa karnego państwa członkowskie powstrzymają się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się jedynie dlatego, że zostały one zgłoszone w ramach systemu obowiązkowego lub dobrowolnego zgłaszania zdarzeń”. Zadaniem państw jest określenie, czym jest rażące niedbalstwo, bowiem stwierdzenie czy dane zachowanie lub zaniechanie nosi cechy rażącego niedbalstwa determinuje uznanie odpowiedzialności. Obecnie jest ono pojęciem niedookreślonym, a jego wykładnia następuje w świetle konkretnych okoliczności faktycznych. Powyższe akty prawne przewidują, że prokurator lub inny organ rozpozna bez problemu umyślne i zamierzone naruszenia prawa lub zaniedbania²⁴. Niemniej jednak istnieje problem związany z definicjami błędów nieumyślnych (ang. *honest mistakes*), poważnego zaniedbania (ang. *gross negligence*), zachowania lekkomyślnego (ang. *reckless conduct*) i winy umyślnej (ang. *wilful violation*). Niezbędne jest zatem uwzględnienie pojęć tych błędów przez państwa członkowskie w swoich systemach prawa krajowego, co pomoże w ustaleniu katalogu akceptowalnych i niedopuszczalnych błędów, a także wskazane jest ich ujęcie w Krajowym Programie Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym.

Obecnie przez pojęcie zaniedbania należy rozumieć działanie poniżej standardów przyjętych przez społeczeństwo jako norma. Zaniedbanie, w znaczeniu prawnym, występuje w kontekście odpowiedzialności, zarówno cywilnej jak i karnej. Dotyczy osoby, która nie korzysta właściwie z poziomu umiejętności oczekiwanego wobec osoby zaangażowanej w daną działalność, czy też unika zrobienia czegoś, co taka osoba powinna zrobić. By podnieść kwestię zaniedbania, musi występować obowiązek dbałości wobec osoby, a szkoda musi wynikać z zaniedbania. Innymi słowy, jeśli występuje obowiązek dbałości o działania, rozsądna dbałość musi zostać przedsięwzięta by uniknąć wystąpienia negatywnych konsekwencji zagrażających bezpieczeństwu osób lub mieniu. Jeśli w rezultacie działań niezgodnych z tymi właściwymi stanie się krzywda osobom lub mieniu, osoba, która przez zaniedbanie spowodowała tę szkodę, jest zobowiązana do zapłaty odszkodowania osobie, która poniosła krzywdę lub która jest właścicielem uszkodzonego mienia²⁵. Jak można słusznie zauważyć, definicja zaniedbania jest bardzo długa i nasuwa szereg pytań, m.in. czym jest normalny standard, jak daleko jest poniżej tego standardu oraz czym jest rozsądna dbałość? Nie określa dokładnie jakiego rodzaju zachowania są zaniedbaniami, zatem należy w takiej sytuacji porównać zachowanie danej osoby do zachowania modelowego, rozsądnego człowieka, o identycznych właściwościach, który hipotetycznie znalazł się w takiej samej sytuacji. Wynik takiego porównania pozwoli na określenie, czy osoba ta zachowała się tak samo jak zachowałby się w tych samych okolicznościach modelowy obywatel. Rażące niedbalstwo jest bardziej karygodne niż zaniedbanie. Definicja rażącego niedbalstwa różni się w różnych

²⁴ S.W.A. Dekker, *Just culture ...*, op. cit., s. 77.

²⁵ Roadmap to a just culture: Enhancing the safety environment. Global Aviation Information Network (Group E: Flight Ops/ATC Ops Safety Information Sharing Working Group), GAIN (2004), s. 16.

krajach, ale podstawowe przesłanie jest takie, że dopuszcza się tego ten, kto podejmuje ryzyko będąc uznawanym za osobę rozsądną. Do odpowiedzialności zarówno cywilnej jak i karnej jest pociągana osoba podejmująca świadome, nieuzasadnione ryzyko, mając świadomość, że może się to przyczynić do wyrządzenia szkody, oraz przewidując szkodę, osoba ta mimo wszystko to ryzyko podejmuje. Różni się to od zaniedbania (zaniedbanie jest nierozpoznanie ryzyka, które powinno być rozpoznane), gdyż rażące niedbalstwo jest świadomym zlekceważeniem oczywistego ryzyka²⁶. W dalszej części niniejszego opracowania zostanie wyjaśnione, jakie dodatkowo problemy wynikają z obowiązujących przepisów dotyczących kultury sprawiedliwego traktowania i co należałoby poprawić, aby móc czerpać w pełni z korzyści płynących z just culture. Nie ulega wątpliwości, że transport lotniczy podlega tym samym procesom prawnym, jak każda inna działalność. To leży w interesie publicznym, że osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo operacji lotniczych powinny ponosić odpowiedzialność za swoje działania. W interesie publicznym jest również to, że zachowania i działania tych, których działania mogą przyczynić się do wypadku, są w pełni zrozumiałe, zwłaszcza w szerszym kontekście kultury organizacyjnej i społecznej, a z tej lekcji zostały wyciągnięte wnioski i podjęte dalsze działania zapobiegawcze. To wymaga stworzenia otwartego i uczciwego systemu raportowania dotyczącego bezpieczeństwa oraz prawidłowego procesu analizy pozyskanych w ten sposób informacji. Nie będzie to możliwe, gdy osoby zaangażowane obawiają się ścigania.

3. DEFINICJA JUST CULTURE

Proponowana przez EUROCONTROL definicja Just Culture została formalnie wprowadzona przez Komisję Europejską w rozporządzeniu (UE) nr 691/201, uaktualniona rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 390/2013 oraz w rozporządzeniu (UE) nr 376/214 Parlamentu Europejskiego i Rady. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na definicję zawartą w rozporządzeniu nr 376/2014, zgodnie z którą „zasada just culture oznacza politykę, w ramach której bezpośrednio zaangażowani operatorzy lub inne osoby nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są współmierne do ich doświadczenia i wykształcenia, lecz w ramach której nie toleruje się rażącego niedbalstwa, umyślnych naruszeń i działań powodujących szkody”²⁷. Just Culture zostało określone „zasadą”, która oznacza „politykę”, a zatem już na etapie ustalania definicji pojawiają się rozbieżności interpretacyjne. Trudno jest uznać zasadę just culture za zasadę prawa czy instytucja prawa. Dodatkowo określenie „inne osoby” wskazuje na szeroki zakres podmiotów, które byłyby zwolnione z sankcji za „działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje”. Warto również przyjrzeć się definicji zawartej w rozporządzeniu

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Cyt.: art. 2 pkt. 12) Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 roku w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowaniu w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia 998/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE i rozporządzeń 1321/2007 i 1330/2007.

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, zgodnie z którą „«Just Culture» oznacza kulturę, w ramach której operatorzy z «pierwszej linii frontu» lub pozostali nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są wynikiem ich doświadczenia i wyszkolenia, natomiast nie toleruje się poważnego zaniedbania, umyślnych przewinień lub działań ze szkoda”. Jak można zauważyć, druga definicja bardziej odwzorowuje charakter i cel just culture, jest również najbliższa definicji proponowanej przez EUROCONTROL²⁸. Kultura bezpieczeństwa powinna być tak interpretowana, aby była zgodna z systemami prawa krajowego i chociaż istnieje konieczność wprowadzenia do porządku prawnego odpowiedniej definicji, tak wydaje się, że prawo nie ureguluje wszystkich jej aspektów. Pojęcie just culture jest związane z innymi pojęciami, takimi jak kultura bezpieczeństwa, kultura raportowania, kultura nauki i kultura informowania.

4. ROLA KULTURY SPRAWIEDLIWEGO TRAKTOWANIA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM

Kultura bezpieczeństwa może mieć bezpośredni wpływ na bezpieczną pracę, dlatego w celu osiągnięcia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa organizacje potrzebują systemu zarządzania bezpieczeństwem. Zgodnie z definicją zawartą w Załączniku 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, system zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System, SMS*) jest systemowym podejściem do zarządzania bezpieczeństwem, które uwzględnia niezbędną strukturę organizacyjną, przypisane odpowiedzialności, politykę i procedury²⁹. Celem *safety management system* jest zapewnianie bezpieczeństwa, rozumianego jako stan, w którym ryzyko wyrządzenia szkody zarówno na osobie jak i w mieniu, jest zredukowane do akceptowalnego poziomu. Ważne jest, aby ryzyko to znajdowało się poniżej tego poziomu, oraz było utrzymywane na akceptowalnym poziomie lub poniżej niego przez stały proces identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem. Jest to możliwe dzięki pozyskiwaniu danych³⁰, a zatem konieczne jest wprowadzenie odpowiednich procedur, które pozwalałyby na pozyskiwanie informacji nie tylko o zdarzeniach, które już wystąpiły, ale także o wszelkich innych zdarzeniach, które potencjalnie mogłyby stać się przyczyną powstania zagrożenia. Tego rodzaju informacje mogą być uzyskiwane poprzez wprowadzenie odpowiednich systemów zgłaszania zdarzeń, jednakże pozyskiwanie danych w celu usprawnienia procedur z zakresu bezpieczeństwa nie powinno być obwarowane różnego rodzaju sank-

²⁸ <http://www.eurocontrol.int/articles/just-culture> [dostęp: 25.05.2016].

²⁹ Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.).

³⁰ Zob. Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem (SMM) – ICAO Doc. 9859 – AN/474, pkt. 3.8.2. zarządzanie bezpieczeństwem opiera się na danych.

cjami, w szczególności ze strony pracodawców. Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym w punkcie 5.3.1. zwraca szczególną uwagę na konieczność wprowadzenia prawidłowo funkcjonującego systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń, który jednocześnie nie będzie służył do karania i będzie chronił źródło informacji. Podkreśla również, że „środowisko oparte na nie-karaniu stanowi podstawę dla funkcjonowania dobrowolnego zgłaszania”³¹.

Również w Załączniku 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym zwrócono szczególną uwagę na cel budowy systemu zarządzania bezpieczeństwem. Zamieszczone są w nim wzajemnie uzupełniające się dwie struktury, tj. struktura krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) i struktura zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Wprowadzenie przez zarządzającego lotniskiem odpowiednio zorganizowanego i uporządkowanego procesu zarządzania bezpieczeństwem jest podstawowym celem *safety management system*³². System ten określa odpowiedzialność za bezpieczeństwo w strukturze organizacyjnej lotniska certyfikowanego, w tym odpowiedzialność członków zarządu. Konwencja nakłada na lotnisko certyfikowane obowiązek określenia polityki bezpieczeństwa, która będzie zgodna z wymaganiami międzynarodowymi i krajowymi, a także zawierać procedury raportowania spraw związanych z bezpieczeństwem, przy jednoczesnym określeniu rodzajów niedopuszczalnych działań operacyjnych i warunków niestosowania konsekwencji dyscyplinarnych. Konwencja nakłada również obowiązek publikowania przez państwa członkowskie podstaw prawnych dotyczących bezpieczeństwa i wydawania szczegółowych przepisów określających sposób realizacji przez państwo zarządzanie bezpieczeństwem na swoim terenie. W Rozdziale 1 Załącznika 14 do Konwencji Chicagowskiej w pkt. 1.5.1. i 1.5.2. został nałożony na Państwa obowiązek ustanowienia Krajowego programu bezpieczeństwa i jednoczesnego określenia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa, jaki ma być osiągnięty. Struktura dotycząca wdrożenia i utrzymania powyższego programu zawarta jest w Dodatku C do Załącznika 14 Konwencji Chicagowskiej, a sposoby jego stosowania określone są w „Podręczniku zarządzania bezpieczeństwem” (*Safety Management Manual, SMM*). W związku z powyższym, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w roku 2008 wydał Wytoczne nr 8 i Wytoczne nr 13, w których zaleca stosowanie wymagań ustanowionych przez ICAO w Doc. 9859 „Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem”³³. Wymieniony podręcznik zawiera w sobie kompleksowy zbiór informacji i wytycznych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dla zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych, służb ruchu lotniczego i obsługi technicznej. W rozdziale 3.7. przedstawia osiem najważniejszych elementów, na które składa się proces zarządzania bezpieczeństwem. Wśród nich wymie-

³¹ Zob. Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.).

³² Załącznik 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.).

³³ Wytoczne nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 22 grudnia 2008 roku w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem przez podmioty prowadzące działalność lotniczą w zakresie przewozu osób, towarów i poczty.

nione jest zaangażowanie się w problemy bezpieczeństwa przez wyższy zarząd organizacji, skuteczne raportowanie o bezpieczeństwie, ciągły monitoring poprzez systemy, które zbierają dane o ryzyku podczas zwykłych operacji, badanie wypadków mające na celu identyfikację braków w systemie, aktywną wymianę informacji, integrację szkoleń z bezpieczeństwem, wdrażanie standardowych procedur działań, a także ciągłe doskonalenie poziomu bezpieczeństwa³⁴.

Aby ułatwić raportowanie, analizę i gromadzenie danych konieczne jest zatem wprowadzenie bezsankcyjnego środowiska, w którym państwa członkowskie będą przedsięwierać stosowne środki w celu zapewnienia ochrony tego rodzaju informacji, a także osób zgłaszających. W tym celu Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły rozporządzenie nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowania w związku z nimi działań następczych³⁵. Rozporządzenie to weszło w życie dnia 15 listopada 2015 roku i ma zastosowanie do zdarzeń i innych informacji związanych z bezpieczeństwem cywilnych statków powietrznych, z wyjątkiem statków powietrznych opisanych w załączniku II do rozporządzenia (WE) nr 216/2008³⁶. Powyższe rozporządzenie nakłada obowiązek wprowadzenia przez organizacje w państwach członkowskich dobrowolnego i obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń, przy jednoczesnym zapewnieniu, że „jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie przypisywanie winy lub odpowiedzialności”³⁷. Państwa członkowskie wprowadzają powyższe systemy, aby ułatwić gromadzenie danych dotyczących zdarzeń, w tym zgromadzonych przez organizacje. Należy podkreślić, że jedna z podstawowych zasad występujących w prawie unijnym jest zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym państwa członkowskiego, a w razie sprzeczności przepisów prawa unijnego i krajowego, zastosowanie będą miały przepisy prawa unijnego. Obowiązek stosowania rozporządzenia dotyczy wszystkich organizacji lotniczych, w tym lotnisk. Zanim jednak zostaną wprowadzone stosowane zmiany w regulacjach stosowanych na lotniskach, konieczne jest poddanie szczegółowej analizie przepisów rozporządzenia (UE) nr 376/2014, gdyż jego bezpośrednie stosowanie z pierwszeństwem stosowania przed polskimi przepisami prawa, w tym ustawą Prawo lotnicze i rozporządzeniami krajowymi może powodować wiele trudności natury prawnej i organizacyjnej.

³⁴ Zob. Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem (SMM) – ICAO Doc. 9859 – AN/474.

³⁵ Zob. Rozporządzenie (UE) nr 376/2014.

³⁶ Statkami powietrznymi o których mowa w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 216/2008 są m.in. historyczne statki powietrzne, statki powietrzne specjalnie zaprojektowane lub zmodyfikowane do celów badawczych, celów eksperymentalnych lub naukowych, które prawdopodobnie będą produkowane w bardzo niewielkiej liczbie, statki powietrzne wykorzystywane przez siły zbrojne, jedno- i dwumiejscowe wiatrakowce o maksymalnej masie startowej nieprzekraczającej 560 kg, szybowce o maksymalnej masie własnej nieprzekraczającej 80 kg dla statku jednomiejscowego lub 100 kg dla statku dwumiejscowego, w tym szybowce przeznaczone do startu z nóg pilota, bezpilotowe statki powietrzne o masie operacyjnej nieprzekraczającej 150 kg i inne wymienione w załączniku II.

³⁷ Zob. Rozporządzenie (UE) nr 376/2014.

5. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA POLITYKI SPRAWIEDLIWEGO TRAKTOWANIA NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 376/2014

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 ma na celu „poprawę bezpieczeństwa lotniczego poprzez zapewnienie zgłaszania, gromadzenia, przechowywania, ochrony, wymiany, udostępniania i analizowania odpowiednich informacji dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego”. Głównym założeniem jest wprowadzenie dobrowolnego i obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń, a także możliwości wprowadzenia innych systemów zgłaszania, w tym zgłaszania domniemanych zagrożeń, w ramach organizacji, EASA, a także właściwych organów państwa członkowskiego, które zapewniłyby zgłaszanie zdarzeń stwarzających znaczne ryzyko dla bezpieczeństwa lotniczego. Klasyfikacja zdarzeń, do której należy się odnieść podczas zgłaszania zdarzeń w ramach obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń jest zawarta w załącznikach do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/1018. Załącznik IV odnosi się do zdarzeń związanych z lotniskami i służbami naziemnymi. Aby ułatwić zgłaszanie, zdarzenia powiązane z kategoriami działań, podczas których najczęściej takie zdarzenia obserwowano. Takie rozwiązanie nie ma jednak wpływu na zgłaszanie zdarzeń, które występują poza kategoriami działań, z którymi zostały powiązane w ramach wykazu³⁸. Wśród zdarzeń związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem lotniska wymienione są zdarzenia związane ze statkiem powietrznym i przeszkodami, np. zderzenia ze zwierzętami (w tym zderzenie z ptakiem), wypadnięcie z drogi do kołowania lub drogi startowej, rzeczywiste lub potencjalne wtargnięcie na drogę do kołowania lub drogę startową, a także wymienione jest pogorszenie realizacji lub całkowita utrata usług lub funkcji, np. znacząca awaria, wadliwe działanie lub usterka wyposażenia lotniska, znaczne nieprawidłowości w działaniu oświetlenia lotniska, znaków lub oznaczeń, awaria lotniskowego systemu ostrzegania o sytuacjach awaryjnych, a także inne zdarzenia.

W celu podniesienia świadomości i poprawy bezpieczeństwa na lotniskach, zarówno zarządzający lotniskami jak i przedsiębiorstwa prowadzące obsługę naziemną lotnisk wprowadzają szereg rozwiązań, które zawierają w sobie elementy systemu zarządzania bezpieczeństwem w tym również just culture. Wśród nich warto wymienić m.in. utworzenie *Local runway safety team* (nazywane LRST lub RST), który jest kluczowym elementem w „*aerodrome runway safety programme*”. Utworzenie lokalnego zespołu ma na celu ułatwienie skutecznego wdrożenia zaleceń zawartych w europejskich planach zapobiegania wtargnięcia na pas startowy i stymulowania proaktywnego zarządzania bezpieczeństwem dróg startowych. Zgodnie z pkt. 3.2.1. *Runway safety team handbook*³⁹, jednym z tematów zainteresowania członków zespołu są raporty bezpieczeństwa (ang. „*safety reports*”), z zastrzeżeniem ochrony źródła

³⁸ Zob. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

³⁹ Runway Safety Team. Handbook. Second Edition (unedited version) – June 2015, ICAO.

informacji dotyczącej bezpieczeństwa przed ich ujawnieniem. Ponadto, z pkt. 3.3.2. wynika, że członkowie zespołu powinni czerpać informacje z raportów *safety management system*. Zespół jest tworzony w drodze zarządzenia prezesa zarządu portu lotniczego, który określa w nim sposób działania i jego skład. Zespół powinien konsultować łączny raport z baz danych dotyczących bezpieczeństwa i zagrożeń, incydentów i raportów badania wypadków, danych z kontroli operacyjnych, a także innych źródeł, w szczególności z dobrowolnych oraz anonimowych raportów dotyczących bezpieczeństwa w celu określenia prawdopodobieństwa wystąpienia rozpoznanego zagrożenia. Wśród członków *Runway safety team* znajdują się przedstawiciele m.in. zarządzającego lotniskiem, dyżurny operacyjny portu lotniczego, służby kontroli ruchu lotniczego, przewoźników lotniczych, agentów obsługi naziemnej. Wśród głównych zadań RST znajduje się gromadzenie danych i informacji o zdarzeniach, służenie pomocą i radą, rozwiązywanie bieżących problemów, stałe podnoszenie bezpieczeństwa operacji lotniczych, wyznaczanie *hot spot* na lotniskach, stała współpraca z PKBWL, ULC, PAŻP, przewoźnikami, a także doskonalenie zasad współpracy pomiędzy ww. jednostkami oraz promowanie polityki *just culture*, która bardzo ułatwiłaby pracę zespołu nad poprawą bezpieczeństwa na lotnisku.

6. SPOSOBY ZGŁASZANIA ZDARZEŃ

6.1. SYSTEM OBOWIĄZKOWEGO I DOBROWOLNEGO ZGŁASZANIA ZDARZEŃ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 376/2014

Wśród sposobów zgłaszania zdarzeń, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 376/2014, należy wymienić system obowiązkowego zgłaszania i system dobrowolnego zgłaszania zdarzeń. Obowiązkowe zgłaszanie zdarzeń jest regulowane przez art. 4 niniejszego rozporządzenia, który wymienia podmioty obowiązane do zgłaszania zdarzeń mogące stanowić znaczące ryzyko dla bezpieczeństwa lotniczego, wśród których wymienia między innymi osobę pełniącą funkcję związaną z zarządzaniem bezpieczeństwem portu lotniczego, do którego zastosowanie ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008⁴⁰. W tym samym przepisie wprowadzono również podział zdarzeń na zdarzenia dotyczące eksploatacji statku powietrznego, zdarzenia związane z warunkami technicznymi, obsługą techniczną i naprawą statku powietrznego, a także zdarzenia związane z lotniskami i służbami naziemnymi. Do tej ostatniej kategorii są zaliczone zdarzenia, które są związane z działalnością lotnisk i obiektami na lotnisku, zdarzenia związane z obsługą pasażerów, bagażu, poczty i ładunków, oraz zdarzenia związane z obsługą naziemną i powiązanymi usługami. Aby ułatwić gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń, które nie zostały wychwycone w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, a także innych informacji związanych z bezpieczeństwem, które stanowią rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego, każda organizacja, zgodnie z art. 5 rozporządzenia, ustanawia system dobrowolnego

⁴⁰ Zob. Rozporządzenie (UE) nr 376/2014.

zgłaszania zdarzeń. Wykorzystuje się go do ułatwienia gromadzenia danych dotyczących zdarzeń i informacji związanych z bezpieczeństwem nieobjętych obowiązkowym zgłaszaniem zdarzeń i zgłaszanych przez osoby, które nie są wymienione w katalogu podmiotów obowiązanych do zgłaszania zdarzeń w ramach obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń. Przewidziano również możliwość wprowadzenia w ramach organizacji innych systemów zgłaszania zdarzeń, w tym możliwość zgłaszania wyznaczonemu przez państwo członkowskie organowi lub bezpośrednio do Komisji domniemanych naruszeń art. 16 rozporządzenia nr 376/2014, w postaci np. gorszego traktowania pracownika przez pracodawcę z powodu informacji zawartych w zgłoszeniu, zapewniając przy tym jednocześnie ochronę pracowników i personelu kontaktowego za zgłoszenie tego rodzaju naruszeń. Nie został jednak określony obowiązek podjęcia działań na skutek takich zgłoszeń.

6.2. SYSTEM DOBROWOLNEGO, ANONIMOWEGO I AUTONOMICZNEGO ZGŁASZANIA ZDARZEŃ NA PODSTAWIE USTAWY PRAWO LOTNICZE

Biorąc pod uwagę charakter kultury sprawiedliwego traktowania, obok obowiązkowego systemu raportowania powinien współistnieć system dobrowolny, poufny i wiarygodny. Ustawa Prawo lotnicze⁴¹ przewiduje możliwość wprowadzenia przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego dobrowolnego i poufnego systemu pozwalającego na zgłaszanie, zbieranie i analizę informacji o zaobserwowanych nieprawidłowościach w lotnictwie cywilnym. W art. 135c ustawa posługuje się wyrażeniem „Prezes Urzędu może”, jednak z uwagi na pierwszeństwo stosowania przepisów rozporządzenia (UE) nr 376/2014, wyrażenie to będzie w praktyce rozumiane jako „Prezes Urzędu wprowadza”, gdyż w art. 5 ust. 2 rozporządzenie wskazuje, że każde państwo członkowskie jest zobowiązane do ustanowienia takiego systemu⁴². Na podstawie art. 135c ust. 2 ustawy Prawo lotnicze podmioty, których działalność podlega certyfikacji lotniczej mają obowiązek wprowadzenia autonomicznego systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń w ramach wewnętrznego systemu zarządzania bezpieczeństwem. Do tych podmiotów zalicza się między innymi lotnisko użytku publicznego i jego eksploatacja⁴³. Szczegółowe zasady prowadzenia systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń określają przepisy rozporządzenia (UE) nr 376/2014. Należy podkreślić, iż informacje przekazane w ramach dobrowolnego zgłaszania zdarzeń lotniczych z usuniętymi danymi osobowymi, w tym danymi osobowymi zgłaszającego, są przechowywane i udostępniane wszystkim podmiotom w celu poprawy bezpieczeństwa lotu. Danymi osobowymi, zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie danych osobowych, są wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej⁴⁴. Jak już to zostało

⁴¹ Ustawa z dnia 3 lipca 2012 r. Prawo lotnicze (Dz.U.2012.933).

⁴² Zob. M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer SA., 2016, s. 555.

⁴³ Art. 135c ust. 1a w zw. z art. 160 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2012 r. (Dz.U.2012.933).

⁴⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2015.0.2135 t.j.).

wcześniej opisane, pozyskiwanie danych w celu usprawnienia procedur z zakresu bezpieczeństwa nie powinno być jednak obwarowane różnego rodzaju sankcjami, w szczególności ze strony pracodawców. W związku z powyższym, zgodnie z ustawą Prawo lotnicze, pracodawca nie może w żaden sposób dyskryminować pracownika, który dokonał zgłoszenia w ramach krajowego systemu obowiązkowego zgłaszania. Uzyskane w ten sposób informacje nie mogą być również podstawą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub administracyjnego, wskutek którego mogą zostać np. odebrane uprawnienia czy licencja. W drodze decyzji z 2008 roku Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego powołał zespół do spraw dobrowolnego i poufnego systemu zgłaszania informacji mających wpływ na bezpieczeństwo lotów w lotnictwie cywilnym⁴⁵. Zespół ten przyjmuje zgłoszenia, na podstawie których dokonuje analizy i wypracowuje wnioski, a wyniki pracy tego zespołu są przekazywane zainteresowanym stronom oraz publikowane na stronie internetowej.

6.3. KRAJOWY SYSTEM OBOWIĄZKOWEGO ZGŁASZANIA ZDARZEŃ

Ustawa Prawo lotnicze w art. 135a ust. 1 wymienia podmioty, które w ramach krajowego systemu obowiązkowego zgłaszania są obowiązane zgłaszać zdarzenia, tj. przerwy w działaniu, wady, uszkodzenia statku powietrznego lub jego elementu albo inne okoliczności, które miały lub mogły mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu⁴⁶. Wśród nich wymienia m.in. zarządzającego lotniskiem oraz podmiot wykonujący obsługę naziemną statków powietrznych. Podmioty te powinny się kierować wykazami, które są zawarte w załącznikach do rozporządzenia (UE) nr 2015/1018 ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014. Katalog podmiotów zawarty w art. 135a jest katalogiem zamkniętym i nieco różni się od katalogu wymienionego w art. 4 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 376/2014, gdyż w ustępie pierwszym zostały wymienione zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne⁴⁷. Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy unijne należy stosować z pierwszeństwem przed przepisami krajowymi, przy określaniu obowiązku zgłaszania zdarzeń lotniczych należy w pierwszej kolejności odnosić się do przepisów rozporządzenia nr 376/2014. Obowiązek zgłaszania jest realizowany co do zasady przez organizację zatrudniającą zgłaszającego, ale osoby fizyczne mogą zgłaszać zdarzenia także bezpośrednio do systemu prowadzonego przez EASA lub państwa członkowskie Unii Europejskiej. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że przepis ten nie wskazuje podmiotu upoważnionego do podjęcia decyzji w przedmiocie podjęcia działania w wyniku uzyskanych informacji w ramach obowiązkowego zgłaszania, które będą skutkować wszczęciem postępowania za naruszenie prawa, a także nie przewiduje trybu podejmowania takiej decyzji.

45 Decyzja nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie zespołu do spraw dobrowolnego i poufnego systemu zgłaszania informacji mających wpływ na bezpieczeństwo lotów w lotnictwie cywilnym (Dz.Urz.ULC poz. 5).

46 Ustawa z dnia 3 lipca 2012 r. Prawo lotnicze (Dz.U.2012.933).

47 Zob. M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer SA., Warszawa 2016, s. 544.

7. OCHRONA INFORMACJI W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

Analiza działania systemów, błędów i nieprawidłowości sprzyjająca poprawie bezpieczeństwa w lotnictwie jest możliwa dzięki pozyskiwaniu informacji na temat poziomu bezpieczeństwa i występujących zagrożeń. Jednak samo wprowadzenie systemów zgłaszania zdarzeń oraz tworzenie różnego rodzaju praktycznych rozwiązań w celu poprawy bezpieczeństwa nie może zostać uznane za wystarczające, w sytuacji gdy pracownicy organizacji, które mają obowiązek wprowadzenia powyższych systemów obawiają się odpowiedzialności za składane przez nich raporty. Z tego powodu rozporządzenie (UE) nr 376/2014 podkreśla również, że „jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie przypisywanie winy lub odpowiedzialności”. Aby to było możliwe, wymagane jest ściśle stosowanie przepisów dotyczących poufności. Przetwarzanie informacji powinno odbywać się tylko w zakresie niezbędnym do realizacji celu rozporządzenia, a przewidziana ochrona pracowników, którzy przekazali informacje zgodnie z przepisami rozporządzenia obejmuje również osoby, które zostały wymienione w zgłoszeniach, co nie oznacza, że osoby te są zwolnione z obowiązku zgłaszania zdarzeń. Zasada zgłaszania zdarzeń przez wszystkie podmioty posiadające wiedzę na temat zaistnienia zdarzenia pozwala na dostarczenie pełnej informacji na temat okoliczności jego wystąpienia oraz weryfikację nadsyłanych informacji, dzięki czemu stanowią one podstawę do podjęcia ewentualnych działań prewencyjnych⁴⁸. Ponadto, na państwo członkowskie został nałożony obowiązek wyznaczenia organu odpowiedzialnego za wprowadzenie i przestrzeganie regulacji chroniących zgłaszającego oraz osoby wymienione w zgłoszeniu – zarówno na poziomie krajowym jak i organizacji. Co istotne, organ ten powinien również przyjmować zgłoszenia o domniemanych naruszeniach prawa, które również mogą przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa, a także zachęcać do ich składania.

Art. 135b ustawy Prawo lotnicze wskazuje Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako podmiot zobowiązany do prowadzenia bazy danych zawierającej informacje o zdarzeniach lotniczych pochodzące ze zgłoszeń gromadzonych w ramach obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń. Przepis ten zakazuje rejestracji nazwisk i adresatów, zarówno osób zgłaszających jak i osób wymienionych w zgłoszeniu⁴⁹. Ponadto ochronie podlegają również numery licencji członków personelu lotniczego oraz inne dane umożliwiające identyfikację. W powyższym przepisie nie jest wskazane, w jakiej formie powinna być prowadzona baza danych. W praktyce ma postać elektronicznego zbioru informacji użytkowanego przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej o nazwie ECCAIRS – *European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems*. Rozporządzenie (UE) nr 376/2014 wyznacza Komisję Europejską do zarządzania centralnym archiwum europejskim, który służy do przechowywania wszystkich zgromadzonych w Unii zgłoszeń zdarzeń (art. 8). Na podstawie tego przepisu każde państwo członkowskie ma obowiązek

⁴⁸ Zob. M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, op. cit., s. 546.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 551.

aktualizować archiwum poprzez przekazywanie do niego wszystkich informacji przechowywanych w krajowych bazach danych.

Na szczególną uwagę zasługuje również rozporządzenie (UE) nr 996/2010, którego celem jest zapobieganie wystąpieniu w przyszłości wypadków i incydentów poprzez prowadzenie szybkich, skutecznych i wysokiej jakości badań zdarzeń lotniczych bez orzekania co do winy lub odpowiedzialności⁵⁰. Należy w tym miejscu podkreślić, że celem nie jest ani określanie winy lub odpowiedzialności za zaistnienie albo przebieg zdarzenia, ani ustalenie przyczyn czy okoliczności tego zdarzenia. Celem jest wprowadzenie zaleceń profilaktycznych, a ustalenie przyczyn i okoliczności jest tylko drogą do tego podstawowego celu⁵¹. Rozporządzenie (UE) nr 376/2014 nie zakłada procesu badania wypadków i incydentów prowadzonego przez krajowe organy do spraw badania zdarzeń lotniczych, a w razie wypadku czy poważnego incydentu powiadomienie o zdarzeniu podlega również przepisom rozporządzenia (UE) nr 996/2010. Rozporządzenie to podkreśla również bardzo ważną rolę ochrony informacji stanowiąc, że zebrane w przeszłości opinie i wnioski składają się na system bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i w związku z tym konieczne jest bezwzględne stosowanie przepisów w zakresie zachowania poufności, aby „zapewnić dostęp do cennych źródeł informacji w przyszłości”⁵². Przy poszanowaniu zasad wynikających z konstytucji i prawa krajowego, informacje nie powinny być wykorzystane przeciwko osobie, która je dostarczyła w ramach zdarzenia lotniczego. Rozporządzenie nr 996/2010 przewiduje także ochronę anonimowości w raportach badania zdarzeń lotniczych wszelkich osób, które uczestniczą w wypadku lub poważnym incydencie, a w art. 9 ust. 1 nakłada obowiązek na każdą zaangażowaną osobę, która wie o zaistnieniu wypadku albo poważnego incydentu niezwłocznego powiadomienia o tym organu do spraw badania zdarzeń lotniczych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt. 11), na pojęcie zaangażowanej osoby składają się m.in. członkowie załogi, operatora statku powietrznego biorącego udział w wypadku lub poważnym incydencie, jakkolwiek osobę zaangażowaną w obsługę techniczną, prowadzenie kontroli ruchu lotniczego, dostarczanie informacji dotyczących lotu lub dostarczania usług lotniskowych. W tym samym artykule należy również szukać definicji wypadku, incydentu i poważnego incydentu, które są przedmiotem zainteresowania osób badających zdarzenia lotnicze. Wskazówką przy definiowaniu „poważnego incydentu” jest załącznik do rozporządzenia nr 996/2010, który zawiera otwarty katalog poważnych incydentów.

Należy dodatkowo podkreślić, że ochrona informacji nie może być i nie jest nieograniczona. Załącznik E do Załącznika 13 do Konwencji Chicagowskiej zawiera wskazówki prawne dotyczące ochrony informacji zawartych w systemach zbierania i przetwarzania danych dotyczących bezpieczeństwa. Zgodnie z punktem 4 tego

⁵⁰ Zob. Rozporządzenie (UE) nr 996/2010.

⁵¹ A. Konert (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle rozporządzenia 996/2010*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego, 2013, s. 54.

⁵² Zob. punkt 22 Preambuły do Rozporządzenia (UE) nr 996/2010.

załącznika odstępstwa od zasad ochrony informacji powinny być dopuszczone przez prawo krajowe w sytuacji, gdy⁵³:

- 1) istnieją dowody, że zdarzenie zostało spowodowane poprzez czyny, które w świetle prawa uważa się za postępowanie mające na celu spowodowanie szkody, lub postępowanie ze świadomością, że mogłyby wyniknąć szkody, co uważa się za równoznaczne z zachowaniem lekkomyślnym, rażącym zaniedbaniem, lub umyślnym zachowaniem niezgodnym z etyką;
- 2) właściwy organ uważa, że istnieją uzasadnione okoliczności wskazujące, iż zdarzenie mogło być spowodowane przez postępowanie mające na celu spowodowanie szkody, lub postępowanie ze świadomością, że mogłyby wyniknąć szkody, co uważa się za równoznaczne z zachowaniem lekkomyślnym, rażącym zaniedbaniem, lub umyślnym zachowaniem niezgodnym z etyką; lub
- 3) z oceny odpowiednich władz wynika, że ujawnienie informacji dotyczących bezpieczeństwa jest konieczne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz że ich ujawnienie przeważa nad wewnętrznymi i międzynarodowymi negatywnymi skutkami, które takie ujawnienie może spowodować dla dostępności informacji dotyczących bezpieczeństwa w przyszłości.

8. OCHRONA ZGŁASZAJĄCEGO NA PODSTAWIE PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 376/2014 I PRAWA KRAJOWEGO

8.1. BRAK KARALNOŚCI NARUSZEŃ ZGŁOSZONYCH W RAMACH OBOWIĄZKOWEGO I DOBROWOLNEGO SYSTEMU ZGŁASZANIA ZDARZEŃ

Dalszej analizie należy poddać cel zgłaszania zdarzeń, którym jest zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie przypisywanie winy lub odpowiedzialności. W ramach tej polityki nie toleruje się rażącego niedbalstwa, umyślnych naruszeń i działań powodujących szkody. W art. 16 ust. 6 rozporządzenie⁵⁴ stanowi, że „bez uszczerbku dla mającego zastosowanie krajowego prawa karnego państwa członkowskie powstrzymają się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się jedynie dlatego, że zostały one zgłoszone w ramach systemu obowiązkowego lub dobrowolnego zgłaszania zdarzeń”. Należy to zatem rozumieć w ten sposób, że nie wszczyna się postępowań, z wyjątkiem postępowania karnego, w związku z nieumyślnym naruszeniem prawa, o którym organ dowiedział się tylko dlatego, że zostały zgłoszone. Ochrona na poziomie organizacji i przed działaniami organów państwa obejmuje pracowników, którzy zgłosili zdarzenie lub są wymienieni w zgłoszeniach zdarzeń gromadzonych w systemach zgłaszania zdarzeń. Pracownicy ci nie mogą ponosić

⁵³ Cyt. Załącznik E do Załącznika 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn.zm).

⁵⁴ Rozporządzenie (UE) nr 376/2014.

jakiegokolwiek uszczerbku (ang. *shall not be subjected any prejudice*) ze strony pracodawcy z powodu przekazanych informacji. Nie przewiduje się jednak ochrony w przypadku naruszenia popełnionego w wyniku wyraźnego i poważnego zlekceważenia oczywistego ryzyka oraz poważnego zaniedbania zawodowego obowiązku staranności bezsprzecznie wymaganej w danych okolicznościach, które powoduje możliwą do przewidzenia szkodę na osobie lub na mieniu albo poważne narażenie na szwank (ang. *seriously compromise*) poziomu bezpieczeństwa lotniczego (art. 16 ust. 10). Ochrona źródła informacji ma być wprowadzona z poszanowaniem przepisów prawa karnego państwa członkowskiego, co prowadzi do wielu problemów, ponieważ każde państwo członkowskie posiada własny system prawa karnego i przepisy w każdym z nich mogą się różnić, a co za tym idzie podstawa odpowiedzialności również będzie inna. W polskim porządku prawnym podstawą odpowiedzialności karnej jest ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ale także pozakodeksowe przepisy karne, m.in. dział XII ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze – „Przepisy karne”. Przepisy kodeksu karnego stanowią, że przestępstwem jest zachowanie człowieka będące czynem, tj. czynem bezprawnym, karalnym, karygodnym i zawinionym⁵⁵. Zgodnie z art. 8 k.k. zbrodnię można popełnić tylko umyślnie, występki można popełnić także nieumyślnie, jeżeli ustawa tak stanowi. Nie wyróżnia się winy umyślnej i winy nieumyślnej. Pojęcie winy należy rozumieć jako zarzut popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary oraz czynu bezprawnego w momencie, w którym od sprawcy można było wymagać zgodnego z prawem zachowania⁵⁶. Należy zatem zwrócić uwagę na fakt, że przestępstwo można popełnić umyślnie lub nieumyślnie, a ustawa karna nie posługuje się określeniami winy nieumyślnej, wykroczenia z winy nieumyślnej czy też rażącego niedbalstwa. Nieumyślność musi być wyraźnie zaznaczona w ustawie, więc milczenie ustawy nie może być inaczej rozumiane jak przesądzenie umyślności jako znamię strony podmiotowej czynu zabronionego⁵⁷. Kodeks karny wyraźnie określa formy popełnienia przestępstwa i w jakich przypadkach osoba naruszająca prawo nie będzie podlegać karze. Między innymi, w uzasadnionych wypadkach istnieje możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 60 k.k.)⁵⁸. Przykładem jest art. 176 znajdujący się w części szczególnej kodeksu karnego wśród przepisów regulujących odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. W paragrafie 2 tego przepisu ustawodawca przewidział możliwość zastosowania przez sąd nadzwyczajnego złagodzenia kary, pod warunkiem, że sprawca przestępstwa spowodowania katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym zagrażającą życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach, dobrowolnie uchylił niebezpieczeństwo grożące życiu lub zdrowiu wielu osób. Istotne jest podjęcie skutecznych działań niweczących spowodowane niebezpieczeństwo katastrofy w komunikacji, a działania do osiągnięcia tego celu muszą być podjęte dobrowolnie.

⁵⁵ W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część Ogólna*, Kraków 2010, s. 176.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 160.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 205.

⁵⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.1997.88.553).

Kodeks karny przewiduje również bezkarność sprawcy czynu zabronionego w przypadku, gdy doszło już do dokonania czynu zabronionego pod groźbą kary, czego przykładem jest paragraf 1 art. 176 k.k., który stanowi, że „nie podlega karze sprawca przestępstwa bezpośredniego spowodowania katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, który dobrowolnie uchylił groźące niebezpieczeństwo”. Co istotne, w wyniku działania sprawcy musi nastąpić w całości uchylenie niebezpieczeństwa katastrofy, zatem nie uzasadnia zastosowania art. 176 par. 1 k.k. tylko częściowe uchylenie tego niebezpieczeństwa⁵⁹. W omawianym przepisie jest mowa o niebezpieczeństwie katastrofy, a nie o jego nastąpieniu. Spowodzenie katastrofy jest opisane w art. 173 par. 1 k.k. i jest osobnym typem czynu zabronionego pod groźbą kary. Idąc dalej, art. 174 k.k. odnosi się do niebezpieczeństwa spowodowania zdarzenia, które zostało scharakteryzowane w art. 173 par. 1 k.k. Należy podkreślić, iż zgodnie z treścią powyższych przepisów katastrofą nazywane jest zdarzenie, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach. Przestępstwo określone w art. 174 k.k. może być popełnione umyślnie w formie zamiaru bezpośredniego lub zamiaru ewentualnego, a z art. 174 par. 2 k.k. nieumyślnie w formie lekkomyślności lub niedbalstwa⁶⁰. Do jego znamion należy skutek w postaci spowodowania bezpośredniego niebezpieczeństwa. Warto w tym kontekście przyrzeć się wtargnięciu na pas startowy (ang. *runway incursion*), które jest definiowane jako każde zdarzenie polegające na nieuprawnionej obecności statku powietrznego, pojazdu lub osoby na chronionym obszarze przeznaczonym do operacji startów i lądowań statków powietrznych⁶¹. Powodem takiej sytuacji może być brak odpowiedniego oświetlenia, nieodpowiednie oznakowanie dróg kołowania, nieprecyzyjne przekazywanie poleceń ze strony kontroli ruchu lotniczego bądź niewykonywanie poleceń przez pilotów, a także wiele innych czynników takich jak warunki pogodowe czy ograniczenia techniczne. Wtargnięcie na pas może być powodem przerwania lądowania i odejściem na drugi krąg, ale co w sytuacji gdy przez trudne warunki pogodowe ani piloci ani inne służby nie zauważą na czas innego samolotu bądź ciężarówki znajdującej się na pasie? Na kartach historii lotnictwa zapisało się wiele tego rodzaju sytuacji. Na szczególną uwagę zasługuje jedna z największych katastrof w lotnictwie cywilnym, która zdarzyła się na lotnisku na Teneryfie dnia 27 marca 1977 r., a także katastrofa w Mediolanie z dnia 8 października 2001 r., w wyniku których zginęli wszyscy pasażerowie znajdujący się na pokładzie samolotów, które zderzyły się na pasie startowym. Obie katastrofy są dowodem na to, że każde wtargnięcie na pas startowy może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i może spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia wielu osób albo mienia w wielkich rozmiarach. Dlatego tak istotne jest informowanie o każdym takim zdarzeniu, również w sytuacji, gdy zagrożenie było tylko potencjalne. Na pracownikach ciąży taki obowiązek⁶², ale należy zastanowić się czy wszystkie

⁵⁹ R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa: CH.Beck, 2016.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Manual on the Prevention of Runway Incursions – ICAO Doc. 9870 – AN/463.

⁶² Szczegółowa klasyfikację zdarzeń, do której należy się odnieść podczas zgłaszania zdarzeń w ramach systemów obowiązkowego zgłaszania na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 376/2014, określono w załącznikach I–V do rozporządzenia (UE) nr 2015/1018, m.in.

okoliczności zostaną zawarte w raporcie. Obawiając się odpowiedzialności karnej za zgłoszenie zdarzenia w wyniku którego nic się nie wydarzyło lub idąc dalej, mogło się wydarzyć ale udało się uchylić grożące niebezpieczeństwo, pilot może nie złożyć raportu, w którym przyzna się, że nie wykonał poleceń wydawanych przez kontrolę ruchu lotniczego, a kontroler do błędów popełnionych we frazeologii lotniczej. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Sądu Najwyższego⁶³, w którym odnosi się do przestępstwa z art. 174 k.k. należącego do grupy przestępstw konkretnego narażenia na niebezpieczeństwo: „O ile w ruchu drogowym sytuacja stwarzająca abstrakcyjne zagrożenie nie może być utożsamiana z niebezpieczeństwem konkretnym, gdyż zawsze istnieje możliwość przedsięwzięcia szeregu manewrów, a nawet zatrzymania pojazdu, co pozwala uniknąć bezpośredniego zagrożenia i samej katastrofy, o tyle w komunikacji lotniczej takie możliwości są bardzo ograniczone, a niekiedy nawet wyłączone, w związku z czym każde poważne zakłócenie lotu kontynuowanego według ustalonego planu nabiera cech niebezpieczeństwa konkretnego, grożącego bezpośrednio katastrofą”. Nie ulega wątpliwości, że nadrzędnym celem zgłaszania zdarzeń jest poprawa bezpieczeństwa i zapobiegnięcie wystąpienia podobnej sytuacji w przyszłości poprzez zmianę tego, co jest wadliwe. Pracownicy są tego świadomi, ale są również świadomi, że ich błąd będzie analizowany w oparciu o obowiązujące przepisy prawa karnego a nie w oparciu o cel zgłaszania zdarzeń wynikający z rozporządzenia (UE) nr 376/2014. Strach przed odpowiedzialnością karną niejednokrotnie jest przyczyną niedostarczenia pełnych informacji w raportach przekazywanych organizacji, przez co nikt nie wyciąga z nich wniosków i takie sytuacje stale się powtarzają. Lotniska są często wyposażane w wysokiej jakości sprzęt alarmujący o wtargnięciu na pas startowy, ale i to nie jest wystarczającym rozwiązaniem problemu. Jedną z głównych przyczyn katastrofy w Mediolanie był brak systemu kontroli i kierowania ruchem w polu manewrowym lotniska. System ten zwiększa poziom bezpieczeństwa operacji lotniczych i jest niezbędny dla utrzymania zdolności operacyjnych lotniska w warunkach ograniczonej widzialności. W tym przypadku to władze lotniska były odpowiedzialne za dopuszczenie do sytuacji, w której przez trzy lata dostarczony system nie został zamontowany. W tym czasie wtargnięcia na pas startowy były niemal codziennością. Czasem nie musi dojść do stanu zagrożenia ani nie musi wystąpić skutek w postaci wypadku, a wystarczy formalne naruszenie zasad ruchu lotniczego, aby czyn taki był zagrożony karą pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 212 pkt. 1 lit. a) ustawy Prawo lotnicze za naruszenie przepisów ruchu lotniczego grozi kara do 5 lat pozbawienia wolności. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na raport Komisji Europejskiej dot. zaniżenia separacji, do którego doszło w 1998 r. w Amsterdamie. W końcowym raporcie wskazano, że m.in. przyczyną zdarzenia było błędne zrozumienie pozycji kołującego samolotu przez asystenta kontrolera ruchu lotniczego. Prokurator postawił zarzuty asystentowi, instruktorowi i uczniowi, ponieważ ich działalność zagrażała życiu i zdrowiu⁶⁴. W drugiej instancji wszyscy pracownicy zostali uznani

rzeczywiste lub potencjalne wtargnięcie na drogę kołowania lub na drogę startową oraz wtargnięcie do strefy końcowego podejścia i startu (FATO).

⁶³ Wyrok SN z dnia 25 lutego 1971 r., I KR 225/70, OSNKW 1971, nr 78, poz. 110.

⁶⁴ A. Konert (red.), *Aspekty prawne...*, op. cit., s. 102.

za winnych i chociaż odstąpiono od wymierzenia kary, to wynik tego postępowania był przyczyną 50-procentowego spadku raportowania zdarzeń przez kontrolerów. Tego rodzaju doświadczenia są dowodem na to, że strach przed informowaniem o zdarzeniach jest uzasadniony, a sankcjonowanie naruszenia przepisów nie służy ani sankcji ani profilaktyce⁶⁵.

Na szczególną uwagę zasługuje również art. 304 par. 1 zdanie pierwsze znajdujący się w ustawie kodeks postępowania karnego⁶⁶, który przewiduje społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Tego rodzaju przestępstwem jest przestępstwo bezpośredniego spowodowania katastrofy opisane w art. 174 k.k. oraz przestępstwa opisane w art. 212 ustawy Prawo lotnicze⁶⁷. Adresatami takiego zawiadomienia są prokurator i policja, ale także inne organy procesowe, które są wymienione w art. 312 k.p.k., którym przysługują uprawnienia policji. Obowiązek społeczny nie obowiązuje w każdym przypadku, bowiem art. 240 k.k. przewiduje od tej reguły wyjątki. Nie jest też obwarowany żadną sankcją, ale spoczywa na każdej osobie, która posiada wiarygodną informację o przestępstwie ściganym z urzędu. Należy tutaj podkreślić, że obowiązek ten nie dotyczy przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego oraz na wnioski, a także osób najbliższych dla sprawcy, gdyż ustawa zapewnia im prawo uchylecia się od złożenia zeznań⁶⁸. Przyznanie się w formie złożonego raportu w ramach systemów zgłaszania zdarzeń do działania lub zaniechania działania, które spowodowały lub mogłyby spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym będzie okolicznością, którą sąd z pewnością weźmie pod uwagę podczas wydawania wyroku. Poza stopniem winy, zgodnie z art. 53 par. 2, sąd wymierzając karę uwzględnia m.in. motywację i sposób zachowania się sprawcy, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa⁶⁹. W związku z powyższym należy stwierdzić, że dla prawidłowego funkcjonowania polityki sprawiedliwego traktowania konieczne jest podjęcie działań, które pozwoliłyby na dostosowanie obowiązujących obecnie przepisów prawa krajowego, w szczególności prawa karnego. W związku z wprowadzeniem rozporządzenia (UE) nr 376/2014, tego rodzaju próbę podjęto projektując art. 212a ustawy Prawo lotnicze⁷⁰. Projekt ten jednak spotkał się z szeroką krytyką, gdyż przewidywał brak karalności w taki sam sposób, w jaki zostało to przewidziane w rozporządzeniu, nie uwzględniając przy tym kolizji pojęć i zakresu przypisywania odpowiedzialności karnej przewidzianej przez polski kodeks karny. Ten sam problem pojawia się również w art. 135a ust. 5 ustawy Prawo lotnicze, który stanowi, iż „z zachowaniem przepisów prawa karnego, nie wszczyna się postępowania w odniesieniu do naruszeń prawa popełnionych z winy nieumyślnej, z wyjątkiem przypadków rażącego niedbalstwa, o których dowiedziano się tylko

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.1997.89.555).

⁶⁷ Zob. M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, *op. cit.*, s. 941.

⁶⁸ Zob. R. A. Stefański (red.), *Kodeks karny...*, *op. cit.*

⁶⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.1997.88.553).

⁷⁰ Zob. http://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/prawo_lotnicze_projekt_ustawy_cz_ii.pdf [dostęp: 1.05.2016].

na podstawie zgłoszenia dokonanego zgodnie z systemem obowiązkowego zgłaszania". Z tego przepisu wynika, że nieumyślne i niezamierzone naruszenia prawa, o których organy państwa dowiedziały się jedynie dzięki zgłoszeniu, nie powinny być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, administracyjnego czy sądowego, pod warunkiem, że krajowe prawo karne nie przewiduje inaczej. Zakazem tym nie jest natomiast objęte prawo osób trzecich do wszczęcia postępowania cywilnego. Niemniej jednak rozporządzenie nr 376/2014 zaznacza w punkcie 44 Preambuły, że w kontekście rozwijania zasady just culture państwa członkowskie powinny mimo wszystko zachować możliwość rozszerzenia zakazu wykorzystywania zgłoszeń zdarzeń jako dowodów przeciw zgłaszającemu także do postępowań cywilnych i karnych. Nie ulega wątpliwości, że polityka just culture wymaga zapewnienia stałego dopływu informacji dotyczących zidentyfikowanych zagrożeń, które w dużej mierze wynikają z błędów lub zaniedbań. Mimo wszystko nie może zostać pominięta możliwość właściwej realizacji zadań wymiaru sprawiedliwości czy Prezesa Urzędu, który jest zobowiązany do prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji w zakresie lotnictwa cywilnego⁷¹.

8.2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA I ADMINISTRACYJNA KARA PIENIĘŻNA

Projekt nowelizacji ustawy Prawo lotnicze przewidywał także wprowadzenie art. 135e, który zakładał, że zgłoszenie przez pracownika informacji w ramach systemu dobrowolnego lub obowiązkowego zgłaszania zdarzeń nie może stanowić podstawy do pociągnięcia go do odpowiedzialności przez pracodawcę z tytułu naruszenia, niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, o których mowa w przepisach Kodeksu pracy. Przewidywał on jednocześnie, że przepis ten nie będzie miał zastosowania w przypadkach określonych w art. 16 ust. 10 rozporządzenia (UE) nr 376/2014. Odpowiedzialność pracownika w powyższym ujęciu należy interpretować szeroko, zatem będzie obejmować m.in. odpowiedzialność porządkową, odpowiedzialność materialną, zawieszenie w czynnościach służbowych, wypowiedzenie warunków pracy i płacy, rozwiązanie umowy o pracę i gorsze traktowanie w porównaniu do innych pracowników wykonujących takie same obowiązki, a także inne niekorzystne traktowanie ze strony pracodawcy. Katalog kar pracowniczych jest opisany w art. 108 k.p.⁷², który przewiduje możliwość nałożenia przez pracodawcę na pracownika kary upomnienia lub karę nagany za nieprzestrzeganie ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, oraz przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy czy usprawiedliwiania nieobecności. Pracodawca może również stosować karę pieniężną w przypadku nieprzestrzegania przez pracownika przepisów bezpieczeństwa, higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, opuszczenia pracy bez usprawiedliwienia, a także stawiania się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywania alkoholu w czasie

⁷¹ Zob. M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, op. cit., s. 549.

⁷² Zob. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2014.0.1502 tj.).

pracy (art. 108 k.p.). Aby nałożyć karę, muszą być spełnione przesłanki wymienione w powyższym przepisie, tj. naruszenie obowiązków i naruszenie to powinno być zawinione. Nie jest natomiast konieczne wystąpienie szkody po stronie pracodawcy. Przy nałożeniu kary uwzględnia się stopień naruszenia obowiązków i stopień winy pracownika, a także jego dotychczasowy stosunek do pracy. Co istotne, nałożenie kary musi poprzedzać wysłuchanie pracownika. W kontekście rozporządzenia (UE) nr 376/2014 należy się zastanowić, czy takie same zasady będą miały zastosowanie w przypadku naruszenia obowiązków, o których pracodawca dowiedział się wyłącznie na skutek informacji zawartych w zgłoszeniu zdarzenia, a także czy pracodawca może zastosować inne środki dyscyplinujące obok nałożenia kary porządkowej. Idąc dalej, w przypadku odpowiedzialności materialnej muszą być spełnione łącznie wszystkie przesłanki, wśród których należy wymienić bezprawność działania lub zaniechania pracownika, winę pracownika, szkodę pracodawcy, która jest szkodą rzeczywistą i utracone korzyści, oraz związek przyczynowy pomiędzy postępowaniem pracownika a szkodą pracodawcy. Bezprawność działania lub zaniechania pracownika należy rozumieć jako niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych, a także brak okoliczności wyłączających bezprawność. W tym ostatnim przypadku bezprawność może wykluczyć m.in. działanie w granicach dopuszczalnego ryzyka (art. 117 k.p.). Kodeks pracy w art. 120 par. 1 stanowi, że w sytuacji, gdy pracownik wyrządził szkodę osobie trzeciej przy wykonywaniu przez niego obowiązków, do naprawienia szkody zobowiązany jest wyłącznie pracodawca. Odpowiedzialność pracownika nie będzie jednak wyłączona w przypadku gdy szkoda została wyrządzona z winy umyślnej. W związku z powyższym, stosując rozporządzenie (UE) nr 376/2014, należy odpowiedzieć na pytania: czy postępowanie pracownika stanowiło zawinione naruszenie obowiązków pracowniczych? Czy postępowanie skutkowało szkodą po stronie pracodawcy? Czy informacje o naruszeniu obowiązków pochodzą ze zgłoszenia zdarzenia i czy można pracownikowi postawić zarzut winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa, które wyłączają ochronę? Dyżurny operacyjny portu lotniczego, który w stanie nietrzeźwości wykonuje swoje obowiązki stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa wszystkich nadzorowanych przez niego jednostek, dlatego też pracodawca w takiej sytuacji ma obowiązek niedopuszczenia takiego pracownika do pracy i może zażądać badania stanu trzeźwości, które jest przeprowadzane przez uprawniony do tego organ powołany do ochrony porządku publicznego⁷³. W powyższym przykładzie nie ma wątpliwości, że jeśli sam wprawił się w stan nietrzeźwości, to można mu przypisać zamiar i świadomość naruszenia obowiązków. Zdarzają się jednak w portach lotniczych różnego rodzaju pomyłki, gdzie nie można mówić o celowości czy zamiarze spowodowania wystąpienia zdarzenia. Przykładem może być chwilowe zamknięcie drogi do kołowania w celu przeprowadzenia drobnych napraw. Kontrola ruchu lotniczego kontaktując się z dyżurnym otrzymuje wiadomość, że droga do kołowania jest wciąż zamknięta i przekazuje następnie instrukcje pilotom. Minutę później koordynator ruchu lotniczego naziemnego, nazywany

⁷³ Zob. art. 17 ust. 3 Ustawy z dnia 26 października 1992 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2016.0.487 tj.).

potocznie marszałkiem, prowadzi samolot przez wyłączoną drogę do kołowania. Taka sytuacja może stać się potencjalnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa innych samolotów, które w tym czasie kołują w stronę pasa startowego lub w stronę płyty postojowej. Pomyłka może leżeć zarówno po stronie dyżurnego operacyjnego portu, który poinformował kontrolera o zamkniętej drodze zanim upewnił się czy prace na niej zostały zakończone – mogły już się skończyć i droga była otwarta – ale także może leżeć po stronie marszałka, który przez zmęczenie lub z innych powodów poprowadził samolot w sposób nieprawidłowy.

Projekt nowelizacji ustawy Prawo lotnicze z maja 2015 roku przewiduje wprowadzenie administracyjnej kary pieniężnej w nowym przepisie art. 209 uk, zgodnie z którym „podmiot prowadzący działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, który pociągnął swojego pracownika do odpowiedzialności z tytułu naruszenia, niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych, o których mowa w przepisach Kodeksu pracy (...), w związku ze zgłoszeniem zdarzenia w ramach obowiązkowego lub dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń, o których mowa w rozporządzeniu nr 376/2014/UE, podlega karze pieniężnej w wysokości 25 000 zł.⁷⁴” Karę pieniężną nakłada Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego w drodze decyzji administracyjnej. Proponowany przepis można interpretować jako swoiste rozszerzenie ochrony na podstawie art. 16 ust. 8 rozporządzenia (UE) nr 376/2014, ale jego nieprecyzyjne brzmienie powoduje wątpliwości, jakiego rodzaju działania pracodawcy kwalifikuje się jako pociągnięcie pracownika do odpowiedzialności za naruszenie, niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków pracowniczych. Czy jest to nałożenie kary, zawieszenie w czynnościach służbowych, a może wypowiedzenie umowy o pracę? Ponadto, przepis przewiduje nałożenie kary administracyjnej także w sytuacji, gdy pracodawca pociągnął do odpowiedzialności pracownika za naruszenie obowiązku pracowniczego z winy umyślnej lub w wyniku rażącego niedbalstwa, o którym dowiedział się na podstawie zgłoszenia zdarzenia. Tego rodzaju przypadki są wyłączone spod ochrony rozporządzenia (UE) nr 376/2014. W obecnym brzmieniu ustawy Prawo lotnicze katalog administracyjnych kar pieniężnych zawiera dział XIa, który *de lege lata* nie zawiera kar administracyjnych za niewykonanie obowiązku zgłoszenia zdarzenia. Warto również podkreślić, że nie przewiduje także kar za niezachowanie poufności danych uzyskanych w ramach systemów zgłaszania zdarzeń, niewłaściwego wykorzystania zawartych w zgłoszeniach zdarzeń informacji, czy też naruszenia obowiązku niedyskryminowania pracownika przez pracodawcę w związku z dokonaniem zgłoszenia. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pkt. (51) Preambuły rozporządzenia (UE) nr 376/2014, który zaleca stosowanie sankcji wobec wszystkich osób lub podmiotów, które wbrew rozporządzeniu m.in. niewłaściwie wykorzystują chronione rozporządzeniem informacje, nie tworzą otoczenia, które umożliwi gromadzenie szczegółowych danych o zdarzeniach, nie analizują zgromadzonych informacji ani nie dokonują wymiany zgromadzonych informacji zgodnie

⁷⁴ Zob. http://radalegisacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/prawo_lotnicze_projekt_ustawy_cz_ii.pdf [dostęp: 7.05.2016].

z rozporządzeniem⁷⁵. Zatem projektowany art. 209uk przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną z pominięciem innych naruszeń, które również powinny być sankcjonowane.

8.3. DEKLARACJA WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE WDRAŻANIA IDEI „JUST CULTURE”

Państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy przepisy prawa zapewniające wyższy niż ustanowiony w rozporządzeniu poziom ochrony zgłaszających oraz osób wymienionych w zgłoszeniach, jednak w praktyce będzie to oznaczało podjęcie działań polegających na zmianie prawa krajowego lub podjęcia środków mających wpływ na zmianę praktyk organów państwa w stosowaniu aktualnie obowiązujących przepisów. Wychodząc naprzeciw organizacjom lotniczym w Polsce i wzorując się na deklaracji podpisanej przez komisarz ds. transportu Violety Bulc i reprezentantów środowiska lotniczego European Corporate Just Culture Declaration, dnia 27 października 2015 roku podczas Konferencji Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym przedstawiciele instytucji publicznych i instytucji lotniczych w Polsce podpisali deklarację współpracy w zakresie wdrażania idei „Just Culture”⁷⁶. Zgodnie z informacją zamieszczoną na oficjalnej stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego, powyższą deklarację podpisali przedstawiciele m.in. Związku regionalnych Portów Lotniczych, PPL i Prokuratury Generalnej⁷⁷. W deklaracji podkreśla się rolę wszystkich pracowników sektora lotniczego, którzy niezależnie od pełnionej funkcji mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa całego systemu lotnictwa cywilnego. Niezwykle ważne dla bezpieczeństwa tego systemu jest dobrowolne i bezzwłoczne zgłaszanie zdarzeń, które mają lub mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo w lotnictwie, a just culture jest podstawową przesłanką skutecznego działania systemu zgłaszania zdarzeń. System ten jest niezbędny we wszystkich organizacjach lotniczych i ma na celu utrzymanie i podnoszenie poziomu bezpieczeństwa. Otwarty charakter deklaracji ma zachęcić jak

⁷⁵ Punkt 51 Preambuły Rozporządzenia (UE) nr 376/2014: Sankcje powinny być w szczególności stosowane wobec wszelkich osób lub podmiotów, które wbrew niniejszemu rozporządzeniu niewłaściwie wykorzystują informacje chronione niniejszym rozporządzeniem, postępując w sposób, który powoduje uszczerbek dla zgłaszającego lub innych osób wymienionych w zgłoszeniach zdarzeń, z wyjątkiem przypadków, w których zastosowanie mają zwolnienia określone w niniejszym rozporządzeniu, osób lub podmiotów, które nie tworzą odpowiedniego otoczenia umożliwiającego gromadzenie szczegółowych danych o zdarzeniach, nie analizują zgromadzonych informacji lub nie zajmują się wszelkimi wykrytymi rzeczywistymi lub potencjalnymi uchybieniami w zakresie bezpieczeństwa lub nie dokonują wymiany informacji zgromadzonych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

⁷⁶ Zob. <http://www.ulc.gov.pl/pl/247-aktualnosci/3854-zaproszenie-do-podpisania-deklaracji-just-culture> [dostęp: 18.05.2016].

⁷⁷ Deklarację podpisali przedstawiciele ULC, PAŻP, PKBWL, Instytutu Lotnictwa, IMGW, PPL, Związku Regionalnych Portów Lotniczych, Rady Przedstawicieli Linii Lotniczych w Polsce BARIp, Aeroklubu Polskiego, Stowarzyszenia Bezzałogowe Systemy Latające, Zespołu Latajmy Bezpiecznie, Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego, Związku Zawodowego Służby Informacji Powietrznej, Prokuratury Generalnej, Aviation Consulting, Centrum Lotniczego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie, Aeroklubu Włocławskiego oraz Politechniki Rzeszowskiej.

największą ilość podmiotów do jej podpisywania, jednocześnie pełniąc rolę promocji polityki sprawiedliwego traktowania również wśród podmiotów niezwiązanych ze środowiskiem lotniczym, w szczególności takich instytucji jak sądy i prokuratury. Od czasu podpisania powyższej deklaracji odbyło się wiele spotkań i konferencji organizowanych przez różnego rodzaju organizacje, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele PKBWL, przewoźników lotniczych, firm handlingowych, lotnisk i prawników. Głównym założeniem konferencji była promocja kultury sprawiedliwego traktowania, ale także zasygnalizowanie i omówienie istniejących problemów związanych z wejściem w życie rozporządzenia (UE) nr 376/2014. Podkreślano na nich wielokrotnie konieczność zmiany i dostosowania prawa krajowego do regulacji w niej zawartych, w tym także zmiany formy samej deklaracji, która zdaniem środowiska lotniczego jest zbyt długa i przez to nieczytelna, a także jest napisana z użyciem specyficznego języka używanego przez osoby stosujące i interpretujące prawo, a więc jest napisana w sposób niezrozumiały m.in. dla szeregowego pracownika lotniska, którego ta deklaracja bezpośrednio dotyczy.

9. PODSUMOWANIE

Zapewnienie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym jest jednym z najważniejszych celów stawianych przez krajowe i międzynarodowe organizacje lotnicze. Wiele postępów dokonano w tej dziedzinie za pomocą systemu zarządzania bezpieczeństwem i powiązanych praktyk, w tym ważną rolę odegrał nowy załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Aby zapewnić stały dostęp do informacji dotyczących bezpieczeństwa, konieczne jest wprowadzenie odpowiednich procedur, które pozwalałyby na pozyskiwanie informacji nie tylko o zdarzeniach, które już wystąpiły, ale także o wszelkich innych zdarzeniach, które potencjalnie mogłyby stać się przyczyną powstania zagrożenia. Kultura sprawiedliwego traktowania, tzw. Just Culture, która ma za zadanie to ułatwić poprzez wprowadzenie systemów dobrowolnego i obowiązkowego zgłaszania zdarzeń nie zapewnia jednak całkowitej i nieograniczonej ochrony osób zgłaszających i wymienionych w zgłoszeniach. Wprowadzając politykę just culture należy pamiętać, iż nikt nie może stać ponad prawem, a określenie akceptowalnych lub niedopuszczalnych zachowań pozostaje nadal w gestii wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich. Zarówno na poziomie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) jak i w Europie istnieją efektywne i precyzyjne zasady i regulacje ochrony danych dotyczących bezpieczeństwa. Podkreśla się, iż polityka just culture oznacza coraz większą potrzebę wprowadzenia inicjatyw dotyczących komunikacji oraz szkoleń pomiędzy podmiotami sektora bezpieczeństwa lotniczego, legislacji i jurysdykcji w celu uniknięcia niepotrzebnych ingerencji pomiędzy nimi, a także wzbudzenia wzajemnego zaufania oraz zrozumienia istoty ich działań i odpowiedzialności. Just culture opiera się na założeniu, że ludzie mogą popełniać błędy i tylko sąd może zdecydować, co jest zwykłą pomyłką, a co stanowi zamierzone lub lekkomyślne zachowanie. Wszelkie procedury i zasady działania odnoszące się do polityki just culture powinny być tak konstruowane, aby były nie tylko

zgodne z przepisami obowiązującego prawa, ale także racjonalne i zrozumiałe dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ważne jest również, aby zmiany w obowiązującym porządku prawnym powstawały we współdziałaniu wszystkich zainteresowanych instytucji, sądów i prokuratury.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Balk A.D., Bossenbroek J.W., *Aircraft ground handling and human factor, a comparative study of the perceptions by ramp staff and management*, Amsterdam: NLR Air Transport Safety Institute, 2010.
- Dekker S.W.A., *Just culture balancing safety and accountability*, Ashgate Publishing, 2007.
- Dekker S.W.A., *The field guide to understanding 'human error'*, Ashgate Publishing, 2014.
- Klich E., *Bezpieczeństwo lotów*, Radom: ITE, 2011.
- Konert A. (red.), *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle rozporządzenia 996/2010*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego, 2013.
- Roadmap to a just culture: Enhancing the safety environment. Global Aviation Information Network (Group E: Flight Ops/ATC Ops Safety Information Sharing Working Group), GAIN 2004.
- Stefański R.A. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa: CH.Beck, 2016.
- Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część Ogólna*, Kraków 2010.
- Żylicz M. (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer SA., 2016.

Akty prawne i dokumenty

- Decyzja nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie zespołu do spraw dobrowolnego i poufnego systemu zgłaszania informacji mających wpływ na bezpieczeństwo lotów w lotnictwie cywilnym (Dz.Urz.ULC poz. 5).
- Deklaracja Just Culture z dnia 16 grudnia 2015.
- Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.
- Eurocontrol safety regulatory requirement (ESARR) – Reporting and assessment of safety occurrences in ATM.
- European Action Plan for the Prevention of Runway Incursions (EAPPRI).
- ESARR advisory material/guidance document (EAM/GUI) – Establishment of 'Just Culture' principles in ATM safety data reporting and assessment.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U 1959 nr 35, poz. 212, z późn. zm).
- Manual on the Prevention of Runway Incursions – ICAO Doc. 9870 – AN/463.
- Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem (SMM) – ICAO Doc. 9859 – AN/474.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 996/2010 w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE.
- 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.
- 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 podejmowania

w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1330/2007.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

Runway Safety Team Handbook – ICAO, second edition, June 2015.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2014.0.1502 tj.).

Ustawa z dnia 26 października 1992 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U.2016.0.487 tj.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.1997.88.553).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.1997.89.555).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2015.0.2135 tj.).

Ustawa z dnia 3 lipca 2012 r. Prawo lotnicze (Dz.U.2012.933).

Wytyczne nr 8 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 4 czerwca 2008 roku w sprawie do stosowania wymagań ustanowionych przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO) – Doc. 9859 – AN/474.

Wytyczne nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 22 grudnia 2008 roku w sprawie wprowadzenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem przez podmioty prowadzące działalność lotniczą w zakresie przewozu osób, towarów i poczty.

Wyrok SN z dnia 25 lutego 1971 r., I KR 225/70, OSNKW 1971, nr 78, poz. 110.

Załącznik 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U. 1959 nr 35, poz. 212, z późn. zm).

Załącznik 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U. 1959 nr 35, poz. 212, z późn. zm).

Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja Chicagowska (Dz.U. 1959 nr 35, poz. 212, z późn. zm).

Strony internetowe

<http://www.ulc.gov.pl/pl/247-aktualnosci/3854-zaproszenie-do-podpisania-deklaracji-just-culture>

<http://www.eurocontrol.int/articles/just-culture>

http://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/prawo_lotnicze_projekt_ustawy_cz_ii.pdf

<https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/publication/files/201209-just-culture-policy.pdf>

http://www.skybrary.aero/index.php/Building_a_Just_Culture

JUST CULTURE – NOWE ZASADY W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM W PORTACH LOTNICZYCH

Streszczenie

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 podejmowania w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego

i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1330/2007 weszło w życie dnia 15 listopada 2015 roku i jest bezpośrednio stosowane z pierwszeństwem stosowania przed polskimi przepisami prawa, w tym ustawą Prawo lotnicze i rozporządzeniami krajowymi. Nakłada ono obowiązek wprowadzenia przez organizacje w państwach członkowskich dobrowolnego i obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń, przy jednoczesnym zapewnieniu, że jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie przypisywanie winy lub odpowiedzialności.

W niniejszym opracowaniu poprzez analizę regulacji unijnych i przepisów prawa krajowego zostaje podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy jest możliwe zapewnienie ochrony pracownikom zatrudnionym w organizacjach, takich jak porty lotnicze, zgodnej z założeniami idei Just Culture. W tym celu została przedstawiona kolizja przepisów rozporządzenia (UE) nr 376/2014 i polskiego prawa karnego, oraz działania podjęte w celu dostosowania polskiego porządku prawnego do regulacji unijnych, w tym także przepisów prawa pracy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, porty lotnicze, prawo lotnicze, błąd ludzki, odpowiedzialność dyscyplinarna, odpowiedzialność administracyjna, odpowiedzialność karna, Just Culture, SMS

JUST CULTURE – NEW RULES IN THE AIRPORT SECURITY MANAGEMENT SYSTEM

Summary

Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation, amending Regulation (EU) No 996/2010 of the European Parliament and of the Council and repealing Directive 2003/42/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 1321/2007 and (EC) No 1330/2007 entered into force on 15 November 2015 and is directly applicable as primary legislation prevailing Polish legislation, including Act on Aviation Law and domestic regulations. It obliges organisations in member states to set up voluntary and mandatory systems of reporting occurrences and to ensure that reporting occurrences should aim at preventing accidents and incidents and not attributing blame or liability.

Providing an analysis of the EU regulations and the domestic legislation, the author makes an attempt to answer a question whether it is possible to protect employees of big organisations such as airports in compliance with the ideas of Just Culture. To that end the author presents the collision of the provisions of Regulation (EU) No 376/2014 and Polish criminal law, and action undertaken to adjust Polish legal order to the EU regulations, including the provisions of employment law.

Key words: safety, airports, aviation law, human error, disciplinary liability, administrative liability, criminal liability, Just Culture, SMS