

Prawo lotnicze

w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego

Redakcja naukowa

Anna Konert



Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego

*Redakcja naukowa
Anna Konert*



Warszawa 2022

Prawo lotnicze w dobie kryzysu lotnictwa cywilnego

Redakcja naukowa:

Anna Konert (Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0002-1188-7087)

Recenzenci: dr Katarzyna Łuczak

dr Mateusz Piątkowski

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Opracowanie redakcyjne: Joanna Kłós

Korekta: Halina Stykowska

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk

Autorzy:

Karolina Bonarska-Lenarczyk (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-8260-4814)

Agnieszka Borek (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, ORCID 0000-0003-1500-8235)

Dominik Borek (Ministerstwo Sportu i Turystyki, ORCID 0000-0002-4359-9426)

Anna Cyman (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-4322-0233)

Jakub Kłęczar (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-9659-6512)

Tomasz Jurkowicz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-9896-9255)

Klaudia Cyran (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-4897-6577)

Agnieszka Fortońska (Uniwersytet Śląski, ORCID 0000-0001-7039-3477)

Katarzyna Kaczmarek (ORCID 0000-0002-5587-5547)

Piotr Kasprzyk (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-9117-7754)

Patrycja Leśkiewicz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-9515-2004)

Emilia Ryszkowska (Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, ORCID 0000-0002-1351-6431)

Dominik Punda (Akademia Leona Koźmińskiego, ORCID 0000-0002-1369-6858)

Ewa Marcińska (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-0240-1209)

Mateusz Osiecki (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-5699-6375)

Aleksandra Palicka (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-1013-7962)

Patrycja Rejnówic (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-0147-0699)

Urszula Wilkowska (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-9704-985X)

Alexandra Yarushina (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-4684-2890)

Anna Konert (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-1188-7087)

DOI: 10.26399/978-83-66723-53-5

ISBN wersji drukowanej: 978-83-66723-53-5

ISBN wersji elektronicznej: 978-83-66723-54-2

© Uczelnia Łazarskiego 2022



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. Odpowiedzialność karnoadministracyjna przewoźnika lotniczego za nieprzekazanie w terminie do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach danych dotyczących przelotu pasażera. Analiza prawna na gruncie ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera <i>Karolina Bonarska-Lenarczyk</i>	10
Rozdział 2. Działalność lotnicza w unijnej polityce klimatycznej, z uwzględnieniem pakietu Fit for 55. Przyczynek do dyskusji <i>Agnieszka Borek</i>	27
Rozdział 3. Organizacja imprez turystycznych, ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych oraz dostarczanie usług turystycznych w działalności linii lotniczych – aspekty prawne <i>Dominik Borek</i>	46
Rozdział 4. Regulacje prawne w zakresie szkolenia dowódcy statku powietrznego oraz ścieżka jego rozwoju w oparciu o system szkolenia menedżerów <i>Anna Cyman, Jakub Klęczar, Tomasz Jurkowicz</i>	61
Rozdział 5. Czynniki ludzkie i jego wpływ na kulturę bezpieczeństwa <i>Klaudia Cyran</i>	90
Rozdział 6. Działania EASA w trakcie pandemii COVID-19. Wybrane zagadnienia <i>Agnieszka Fortońska</i>	101
Rozdział 7. COVID-19. Wyzwania dla zarządzających lotniskami <i>Katarzyna Kaczmarek</i>	128

Rozdział 8. Odpowiedzialność cywilna osoby eksploatującej statek powietrzny wobec osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego innych niż pasażerowie <i>Piotr Kasprzyk</i>	142
Rozdział 9. Prawnokarna ochrona dowódcy cywilnego statku powietrznego w prawie polskim. Obecna regulacja prawna oraz postulaty <i>de lege ferenda</i> <i>Patrycja Leśkiewicz, Emilia Ryszkowska, Dominik Punda</i>	149
Rozdział 10. Unijny cyfrowy certyfikat COVID w przestrzeni pandemicznej <i>Ewa Marcińska</i>	162
Rozdział 11. Rozprzestrzenianie się wirusów drogą lotniczą. Kilka uwag natury prawnomiędzynarodowej <i>Mateusz Osiecki</i>	175
Rozdział 12. Leasing pasażerskich statków powietrznych – zmiany spowodowane pandemią COVID-19 <i>Aleksandra Palicka</i>	185
Rozdział 13. Pomiary temperatury ciała członka załogi a ochrona danych osobowych <i>Patrycja Rejnowicz</i>	198
Rozdział 14. Wpływ pandemii COVID-19 na kierunki rozwoju prawa dronów <i>Urszula Wilkowska</i>	206
Rozdział 15. Look Up, an Air Taxi is Coming Your Way <i>Alexandra Yarushina</i>	221
Zakończenie <i>Anna Konert</i>	229
Bibliografia	231

WPROWADZENIE

Tematem przewodnim monografii jest wpływ kryzysu związanego z pandemią COVID-19 na branżę lotniczą, a tym samym na przepisy prawa lotniczego. Jej celem jest również określenie, jakie bariery prawne i wyzwania stoją przed lotnictwem cywilnym i ustawodawcą.

Chociaż w lotnictwie dochodziło już do kryzysów – takich jak np. ataki terrorystyczne i zamknięcie przestrzeni powietrznej w 2001 r.; epidemie SARS i gorączki Ebola; kryzys światowego systemu finansowego w 2008 r.; zamknięcie europejskiej przestrzeni powietrznej podczas rozprzestrzeniania się chmury pyłu wulkanicznego w 2010 r. – żaden z nich nie doprowadził do całkowitego wstrzymania działalności linii lotniczych. Sytuacja covidowa nie ma precedensu. W marcu 2020 r. pandemia koronawirusa unieruchomiła świat. Najdotkliwiej odczuł to właśnie sektor lotniczy. Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Stowarzyszenia Transportu Lotniczego (IATA) w kwietniu tego samego roku odnotowano spadek dochodu w przeliczeniu na pasażerokilometr (RPK) o 90% w porównaniu z rokiem poprzednim, a w sierpniu – o 75%. Pomimo tego chwilowego kryzysu dla całego sektora, w tym największych europejskich przewoźników, statystyki wskazują, że branża rośnie w siłę. Według badania przeprowadzonego przez firmę eSky.pl we współpracy z agencją badawczą Mobile Institute aż 77% Polaków nie boi się podróżować w czasie zagrożenia koronawirusem¹.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii „Przyszłość unijnego transportu lotniczego w czasie kryzysu związanego z COVID-19 i po tym kryzysie” (Dz.Urz. UE C 429 z 11.12.2020, s. 99) wskazuje, że omawiany kryzys wymaga wyraźnego rozróżnienia między fazą odbudowy gospodarczej sektora lotnictwa w perspektywie krótkoterminowej a zabezpieczeniem międzynarodowej konkurencyjności i równych warunków jego działania w perspektywie średnio- i długoterminowej. Komitet oczekuje, że po odzyskaniu stabilności przez europejski sektor lotnictwa Komisja Europejska zobowiąże się do prowadzenia w dziedzinie lotnictwa zrównoważonej polityki, która uwolni potencjał tego sektora, i wzywa Komisję do zapewnienia konkurencyjności Europy poprzez przyspieszenie niezbędnych działań regulacyjnych w celu pełnego wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej – po dziesięcioleciach niepotrzebnych dyskusji między państwami członkowskimi a UE – i tym samym redukcji emisji CO₂ w całej UE o wartości do 10% (pkt 1.7 i 1.8).

¹ *Podróże po Covid-19 – badanie eSky.pl*, MarketingprzyKawie.pl, <https://marketingprzykawie.pl/espresso/podroze-covid-19-badanie-esky-pl/> [dostęp: 20.05.2022 r.].

W niniejszym opracowaniu omawiane są wyzwania dla podmiotów lotnictwa cywilnego, związane z procesem podejmowania decyzji przez poszczególne kraje, również na płaszczyźnie legislacyjnej, mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa. Poruszone zostały m.in. następujące kwestie: analiza przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; inicjatywy i działania prawne podejmowane przez EASA; wyzwania dla zarządzających lotniskami; Unijny Certyfikat COVID; problematyka rozprzestrzeniania się wirusów drogą lotniczą; zmiany wprowadzone do umów leasingu pasażerskich statków powietrznych; kwestia pomiaru temperatury ciała członka załogi a ochrona danych osobowych; a także wpływ pandemii na kierunki zmian w regulacjach dotyczących użytkownika dronów w Stanach Zjednoczonych i państwach europejskich.

Kolejne wyzwanie dla lotnictwa cywilnego związane jest z Europejskim Zielonym Ładem², będącym pierwszym z sześciu priorytetów Komisji Europejskiej na lata 2019–2024. Trwający kryzys klimatyczny jest dla wielu sektorów gospodarki sygnałem do zmiany na przyjazny środowisku model działania. Jedną z tych gałęzi, w których nastąpi znaczące przekształcenie w system „zeroemisyjny”, jest lotnictwo cywilne. Zrównoważone lotnictwo to długoterminowa strategia, która określa wspólne podejście ogromnego wyzwania naszych czasów, jakim jest zapewnienie czystszej, cichszej i mądrzejszej przyszłości branży lotniczej. Jednym z priorytetów UE jest obecnie przeciwdziałanie postępującym zmianom klimatu oraz ich negatywnemu wpływowi na środowisko. W lipcu 2021 r. przyjęte zostało Europejskie prawo o klimacie³ przewidujące, że do 2050 r. Europa ma się stać pierwszym neutralnym klimatycznie kontynentem; opublikowany został również pakiet wniosków prawodawczych pod nazwą Fit for 55⁴ (Gotowi na 55),

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.Urz. UE L 243 z 9.7.2021, s. 1–17). Ciekawie na temat sposobów dojścia do neutralności klimatycznej w Unii Europejskiej zob. J. Bukowska, *Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie*, [w:] C. Mik, A. Borek (red.), *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, Warszawa 2021, s. 51–66.

⁴ Projekty wniosków Komisji opublikowanych 14.07.2021 r. umieszczono pod adresem: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en [dostęp: 14.02.2022 r.].

prowadzący m.in. do realizacji zaostorzonych celów redukcyjnych do 2030 r. Analiza tej problematyki jest także przedmiotem niniejszego opracowania.

Autorzy opracowania podejmują się ponadto omówienia przepisów prawa lotniczego: międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego, w innych wybranych kwestiach. Jedną z nich jest omówienie naruszeń w zakresie nieprzekazywania danych PNR właściwej instytucji, za które ustawa PNR przewiduje administracyjne kary pieniężne. Opracowanie ma również na celu omówienie sposobu nakładania i egzekwowania kar, a w związku z tym także postawienie wniosków *de lege ferenda*. Z uwagi na doniosłą rolę dowódcy statku powietrznego w zagwarantowaniu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym została tu też dokonana analiza przepisów w zakresie szkolenia dowódcy statku powietrznego oraz omówiona ścieżka jego rozwoju w oparciu o system szkolenia menedżerów, z wykorzystaniem m.in. metody ankietowej i metody wywiadu. Podjęto także analizę przepisów w zakresie ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego, udzielając odpowiedzi na pytanie, czy obecnie funkcjonująca ochrona jest wystarczająca, a jeśli nie, co powinno zostać zmienione w tej materii. Ponadto poruszona została problematyka odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego wobec załogi statku powietrznego. Kolejne zagadnienia ujęte w monografii to: aspekty prawne organizacji imprez turystycznych, ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych oraz dostarczania usług turystycznych w działalności linii lotniczych, czynnik ludzki i jego wpływ na kulturę bezpieczeństwa oraz wykorzystywanie taksówek powietrznych.

W opracowaniu zastosowano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną (logiczno-językową) poprzez analizę przepisów prawa. Metoda ta została użyta do analizy i oceny aktualnych oraz tworzonych regulacji prawnych w zakresie podjętej problematyki, w tym zwłaszcza przepisów prawa lotniczego międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego. Zanalizowano również artykuły branżowe, publikowane w internecie przez analityków firm lotniczych. Z kolei przestudiowanie materiału prawnego oraz dostępnych projektów aktów prawnych i dokumentów posłużyło do zastosowania metody prawnoporównawczej. Ponadto użyte zostały metoda ankietowa i metoda wywiadu.

dr hab. Anna Konert, prof. UŁa
Dziekan Wydziału Prawa i Administracji,
Dyrektor Instytutu Prawa Lotniczego i Kosmicznego
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

ROZDZIAŁ 1

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNOADMINISTRACYJNA PRZEWOŹNIKA LOTNICZEGO ZA NIEPRZEKAZANIE W TERMINIE DO KRAJOWEJ JEDNOSTKI DO SPRAW INFORMACJI O PASAŻERACH DANYCH DOTYCZĄCYCH PRZELOTU PASAŻERA. ANALIZA PRAWNA NA GRUNCIE USTAWY Z DNIA 9 MAJA 2018 R. O PRZETWARZANIU DANYCH DOTYCZĄCYCH PRZELOTU PASAŻERA

KAROLINA BONARSKA-LENARCZYK
ORCID 0000-0002-8260-4814

1. Wstęp

Ustawą z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz.U. z 2018 r. poz. 894; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1783; dalej: ustawa PNR) dokonana została transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.Urz. UE L 119/132 z 4.5.2016; dalej: dyrektywa PNR). Celem tej dyrektywy jest przekazywanie danych PNR przez przewoźników lotniczych i przetwarzanie tych danych dla zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania.

Wobec powyższego ustawa PNR określa zasady i warunki przekazywania przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera oraz przetwarzania tych danych w celu wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym lub przestępstw skarbowych oraz zapobiegania im i ścigania ich sprawców, a także określa podmioty właściwe w tych sprawach.

Jak wynika z art. 3 pkt 5 dyrektywy PNR, pojęciem „dane dotyczące przelotu pasażera” lub „dane PNR” (ang. Passenger Name Record) objęty jest szeroki katalog danych o podróży każdego pasażera, zawierający informacje niezbędne, by umożliwić przetwarzanie i weryfikowanie rezerwacji przez przewoźników lotniczych obsługujących rezerwację i lot w odniesieniu do każdego przelotu zarezerwowanego przez jakąkolwiek osobę lub w jej imieniu, bez względu na to, czy

zbiór ten znajduje się w systemach rezerwacji, systemach odpraw pasażerskich czy równorzędnych systemach pełniących te same funkcje. Szerzej zakres pojęciowy danych PNR zostanie omówiony w dalszej części rozdziału.

Podstawowym obowiązkiem przewoźników lotniczych jest przekazywanie danych PNR za pomocą środków elektronicznych z wykorzystaniem wspólnych protokołów i obsługiwanych formatów danych, a w przypadku awarii technicznej – innymi właściwymi sposobami zapewniającymi odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych:

- 1) 24 do 48 godzin przed planowym odlotem; oraz
- 2) niezwłocznie po zakończeniu odprawy, czyli bezpośrednio po wejściu pasażerów na pokład samolotu przygotowującego się do odlotu, kiedy to pasażerowie nie mogą już wejść na pokład ani go opuścić.

Jednocześnie dyrektywa PNR w art. 14 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia sankcji za naruszenie przepisów przyjętych na podstawie tej dyrektywy oraz podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia egzekwowania tych kar. Sankcje według dyrektywy PNR mają się odnosić w szczególności do przewoźników, którzy nie przekazują danych zgodnie z jej art. 8 lub nie przekazują ich w wymaganym formacie. Dyrektywa nie określa jednak ani rodzaju, ani katalogu tych kar, pozostawiając w tym względzie całkowitą swobodę poszczególnym państwom członkowskim. Jedynie jako przykład sankcji podaje kary finansowe, nie określając ani ich wysokości, ani sposobu wymierzania. Jednocześnie dyrektywa PNR stanowi, że przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Transponując dyrektywę PNR do polskiego porządku prawnego, ustawodawca przewidział wyłącznie jeden rodzaj sankcji, tj. w formie administracyjnych kar pieniężnych objętych rozdziałem 8 ustawy PNR.

Celem tego rozdziału jest omówienie naruszeń w zakresie nieprzekazywania danych PNR właściwej instytucji, za które ustawa PNR przewidziała administracyjne kary pieniężne. Opracowanie służy również omówieniu sposobu nakładania i egzekwowania kar, a w związku z tym także przedstawieniu wniosków *de lege ferenda*.

2. Pojęcie danych PNR oraz zakres i cel ich przekazywania

Zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy PNR przez dane PNR rozumie się: kod identyfikacyjny danych PNR, datę rezerwacji/wystawienia biletu, datę (daty) planowanej podróży, imię i nazwisko (imiona i nazwiska), adres i dane kontaktowe (numer telefonu, adres e-mail), wszystkie informacje o formie płatności, w tym

adres na fakturze, kompletną trasę podróży dla konkretnych danych PNR, informacje o programach lojalnościowych, dane biura podróży/agencji turystycznej, dane o statusie podróży pasażera, w tym potwierdzenia, stan odprawy biletowo-bagażowej, dane typu: pasażer nie stawiał się lub pasażer nabył bilet w czasie odprawy bez wcześniejszej rezerwacji, informacje o podzieleniu/rozdzieleniu danych PNR, uwagi ogólne (w tym wszelkie dostępne informacje o osobach małoletnich bez opieki w wieku poniżej 18 lat, takie jak: imię i nazwisko, płeć, wiek, języki, którymi włada, imię i nazwisko oraz dane kontaktowe opiekuna w momencie odlotu i rodzaj więzi łączącej go z osobą małoletnią, imię i nazwisko oraz dane kontaktowe opiekuna w momencie lądowania i rodzaj więzi łączącej go z osobą małoletnią, przedstawiciel obecny przy odlocie i przylocie), informacje o wystawieniu biletu, w tym numer biletu, datę wystawienia biletu i bilety w jedną stronę, informację o automatycznie skalkulowanej taryfie, numer miejsca na pokładzie i inne informacje o miejscu, informacje o wspólnej obsłudze połączeń, wszystkie informacje o bagażu, liczbę oraz imiona i nazwiska innych podróżnych wymienionych w PNR, wszelkie zebrane dane pasażera przekazane przed podróżą – dane API (w tym rodzaj, numer, kraj wydania i data ważności dokumentu tożsamości, obywatelstwo, nazwisko, imię, płeć, data urodzenia, linia lotnicza, numer lotu, data odlotu, data przylotu, port lotniczy odlotu, port lotniczy przylotu, godzina odlotu i godzina przylotu) oraz wszystkie dotychczasowe zmiany danych PNR wymienionych powyżej¹.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy PNR dane PNR to dane dotyczące przelotu pasażera, w tym dane osobowe, które są przetwarzane w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przewoźników lotniczych w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu w ramach przewozu lotniczego, podlegające obowiązkowi przekazania przez przewoźnika lotniczego do JIP. Według zaś art. 2 pkt 10 tej ustawy przetwarzanie danych PNR polega na gromadzeniu tych danych, ich utrwalaniu, organizowaniu, porządkowaniu, przechowywaniu, adaptowaniu lub modyfikowaniu, pobieraniu, przeglądaniu, wykorzystywaniu, ujawnianiu przez przesyłanie, rozpowszechnianiu lub innego rodzaju udostępnianiu, dopasowywaniu lub łączeniu, ograniczaniu, usuwaniu lub niszczeniu.

Jednocześnie ustawa PNR zawiera zamknięty katalog kategorii danych PNR, które podlegają przetwarzaniu. Katalog ten pokrywa się z katalogiem danych PNR wskazanych w załączniku I do dyrektywy PNR. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy PNR przetwarza się następujące kategorie danych PNR:

- 1) kod identyfikacyjny danych PNR;

¹ Dyrektywa PNR, Załącznik I: Dane dotyczące przelotu pasażera zbierane przez przewoźników lotniczych.

- 2) datę dokonania rezerwacji lub wystawienia biletu na lot PNR;
- 3) datę planowanego przelotu;
- 4) imię i nazwisko pasażera;
- 5) adres, numer telefonu i adres e-mail pasażera;
- 6) informacje dotyczące płatności za bilet, obejmujące numer karty płatniczej, informacje o płatności gotówką, informacje znajdujące się na fakturze albo na innym dowodzie płatności za bilet oraz informacje zawarte w poleceniu przelewu: numery rachunków bankowych nadawcy i odbiorcy, imiona i nazwiska lub nazwy nadawcy i odbiorcy, kwotę i walutę przelewu, datę i czas wykonania przelewu oraz jego tytuł;
- 7) trasę przelotu pasażera;
- 8) informacje o programach lojalnościowych;
- 9) nazwę, numer telefonu, adres e-mail i adres biura podróży lub agencji turystycznej;
- 10) dane o statusie podróży pasażera obejmujące:
 - a) potwierdzenia etapów rezerwacji,
 - b) stan odprawy biletowo-bagażowej,
 - c) informacje o tym, czy pasażer stawił się osobiście do tej odprawy lub nabył bilet w czasie odprawy biletowo-bagażowej bez wcześniejszej rezerwacji;
- 11) informacje o:
 - a) rozdzieleniu danych PNR, obejmujące informacje o zmianie rezerwacji dokonanej dla więcej niż jednej osoby w zakresie wskazania nowego kierunku lotu dla co najmniej jednej z nich; albo
 - b) podzieleniu danych PNR, obejmujące informacje o zmianie rezerwacji dokonanej dla więcej niż jednej osoby w zakresie wskazania nowego kierunku lotu dla wszystkich osób nią objętych;
- 12) informacje dotyczące osoby małoletniej podróżującej bez opieki statkiem powietrznym, obejmujące:
 - a) imię i nazwisko osoby małoletniej, jej płeć, wiek oraz języki, którymi włada,
 - b) imię i nazwisko opiekuna osoby małoletniej w momencie startu tego statku, jego adres, numer telefonu, adres e-mail, rodzaj i numer dokumentu tożsamości oraz rodzaj więzi łączącej go z osobą małoletnią,
 - c) imię i nazwisko opiekuna osoby małoletniej w momencie lądowania tego statku, jego adres, numer telefonu, adres e-mail, rodzaj i numer dokumentu tożsamości oraz rodzaj więzi łączącej go z osobą małoletnią,
 - d) imię i nazwisko przedstawiciela przewoźnika lotniczego obecnego przy odlocie i przylocie;

- 13) numer biletu, datę jego wystawienia i informację, czy został wystawiony w jedną stronę, oraz informację o automatycznie skalkulowanej taryfie służącej do ustalenia ceny biletu;
- 14) numer miejsca na pokładzie statku powietrznego i inne informacje dotyczące tego miejsca;
- 15) informacje o wspólnej obsłudze połączeń;
- 16) informacje dotyczące liczby, rodzaju i wagi bagażu;
- 17) liczbę oraz imiona i nazwiska innych pasażerów wymienionych w danych PNR dotyczących dokonanej rezerwacji;
- 18) informacje dotyczące przelotu pasażera, przekazane przez przewoźnika lotniczego przed podróżą, obejmujące:
 - a) rodzaj, numer, kraj wydania i datę ważności dokumentu tożsamości,
 - b) obywatelstwo,
 - c) imię i nazwisko,
 - d) płeć,
 - e) datę urodzenia,
 - f) nazwę linii lotniczych, numer lotu PNR oraz datę i godzinę startu i lądowania statku powietrznego,
 - g) nazwę portu lotniczego, w którym nastąpił start oraz lądowanie – zwane dalej „danymi API”;
- 19) zmiany danych PNR zawartych w kategoriach, o których mowa w pkt 1–18 powyżej.

Nie przetwarza się natomiast danych ujawniających rasę, pochodzenie etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych, stan zdrowia, życie seksualne lub orientację seksualną danej osoby. Kategorie danych gromadzone na podstawie dyrektywy PNR są spójne z wytycznymi ICAO i odpowiadają celom, dla których mają być wykorzystywane. Co istotne, dyrektywa PNR nie nakłada na przewoźników lotniczych obowiązku gromadzenia innych danych niż te, które zbierane są w ramach działalności transportowej, w tym dokonywania i realizacji rezerwacji.

W toku analizy przytoczonych przepisów można wywieść zatem wnioski, że katalog danych PNR jest bardzo szeroki i wykracza daleko poza standardowe rozumienie danych osobowych, które podlegają szczególnej ochronie. Niemniej jednak są to dane odpowiadające tradycyjnej definicji danych osobowych – ich zestawienie z konkretną osobą pozwala bowiem na jej dokładną aktualizację, co w sposób szczególny aktualizuje się w związku z danymi dotyczącymi jej przelotu.

Pomimo tak szerokiego zbioru kategorii danych PNR podlegających przetwarzaniu zakres stosowania dyrektywy PNR jest ograniczony. Dane PNR mogą

być gromadzone wyłącznie w celach zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania. Pojęcia „przestępstwa terrorystyczne” i „poważna przestępczość” zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 8 i 9 dyrektywy PNR.

3. Obowiązki przewoźników lotniczych w zakresie przekazywania danych PNR

Obowiązki przewoźników lotniczych dotyczące przekazywania danych PNR określa art. 8 dyrektywy PNR, zgodnie z którym państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, że przewoźnicy lotniczy przekażą za pomocą metody push dane PNR wymienione w załączniku I – w zakresie, w jakim już zbierają takie dane w ramach swojej normalnej działalności – do bazy danych wyznaczonej jednostki do spraw informacji o pasażerach (JIP) w państwie członkowskim, na którego terytorium nastąpi przylot lub z którego terytorium nastąpi odlot. W przypadku gdy lot odbywa się pod wspólnym kodem jednego lub większej liczby przewoźników lotniczych obowiązek przekazania danych PNR wszystkich pasażerów uczestniczących w tym locie spoczywa na przewoźniku lotniczym obsługującym lot. Jeżeli lot pozaunijny odbywa się z jednym lub kilkoma postojami na lotniskach państw członkowskich, przewoźnicy lotniczy przekazują dane PNR dotyczące wszystkich pasażerów do JIP we wszystkich odpowiednich państwach członkowskich. Dotyczy to również lotów wewnątrzunijnych z jednym lub kilkoma postojami na lotniskach różnych państw członkowskich, ale wyłącznie w przypadku państw członkowskich, które zbierają dane PNR dotyczące lotów wewnątrzunijnych.

Jak wynika z art. 8 ust. 3 dyrektywy PNR, przewoźnicy lotniczy przekazują dane PNR za pomocą środków elektronicznych z wykorzystaniem wspólnych protokołów i obsługiwanych formatów danych, a w przypadku awarii technicznej – innymi właściwymi sposobami zapewniającymi odpowiedni poziom bezpieczeństwa danych:

- 1) od 24 do 48 godzin przed planowym odlotem; oraz
- 2) niezwłocznie po zakończeniu odprawy, czyli bezpośrednio po wejściu pasażerów na pokład samolotu przygotowującego się do odlotu, kiedy to pasażerowie nie mogą już wejść na pokład ani go opuścić.

Jednocześnie dyrektywa przewiduje możliwość ograniczenia przez państwa członkowskie przekazywania danych niezwłocznie po zakończeniu odprawy do aktualizacji przekazania dokonanego od 24 do 48 godzin przed planowanym odlotem.

Implementacja wskazanych powyżej regulacji została dokonana w rozdziale 2 ustawy PNR, który w całości dotyczy obowiązków przekazywania danych PNR przez przewoźników lotniczych. Wśród nałożonych na przewoźników obowiązków należy wyróżnić:

- 1) obowiązek przekazywania danych w określonych terminach (art. 6 ust. 1 ustawy PNR);
- 2) obowiązek przekazywania danych PNR za pomocą środków komunikacji elektronicznej przy wykorzystaniu protokołów i formatów danych określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie określenia protokołów i formatów danych wykorzystywanych przez przewoźników lotniczych w celu przekazywania danych PNR do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach (Dz.U. z 2018 r. poz. 1012) (art. 8 ustawy PNR);
- 3) obowiązek informowania każdego pasażera o gromadzeniu jego danych PNR (art. 9 ustawy PNR);
- 4) obowiązek informowania Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) o nazwie, adresie, numerze telefonu oraz adresie e-mail przewoźnika, wybranym przez przewoźnika protokole i formacie danych wykorzystywanych do przesyłania danych PNR, ustalonych przez przewoźnika rozkładach lub programach lotów oraz o elementach kategorii gromadzonych przez przewoźnika danych PNR (art. 10 ustawy PNR).

Z uwagi jednakże na zakres i temat niniejszego rozdziału poniżej szczególną uwagę poświęcimy analizie obowiązku przekazywania danych PNR w określonych terminach, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy PNR.

Zgodnie zatem z art. 6 ust. 1 ustawy PNR, który należy uznać za wierne odzwierciedlenie art. 8 ust. 3 dyrektywy PNR, każdy przewoźnik lotniczy, który organizuje lot PNR – czyli lot będący przewozem lotniczym pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwowej, a start lub lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przekazuje do Krajowej Jednostki do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) dane PNR dotyczące pasażerów tego lotu, spośród tych kategorii danych PNR, które gromadzi w trakcie prowadzonej działalności w celu dokonania rezerwacji lub realizacji przewozu lotniczego.

Funkcję JIP, zgodnie z art. 12 ustawy PNR, pełni komórka organizacyjna Straży Granicznej utworzona przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, a do jej zadań należy przetwarzanie danych PNR, w tym:

- 1) gromadzenie i przechowywanie danych PNR przekazanych przez przewoźników lotniczych;
- 2) przekazywanie danych PNR lub wyników ich przetwarzania właściwym organom;

- 3) wymiana danych PNR lub wyników ich przetwarzania z innymi państwami członkowskimi;
- 4) przekazywanie danych PNR lub wyników ich przetwarzania do Europolu;
- 5) przekazywanie danych PNR lub wyników ich przetwarzania państwom trzecim;
- 6) dokonywanie sprawdzeń danych PNR według kryteriów przetwarzania danych PNR;
- 7) dokonywanie analizy danych PNR w celu aktualizacji, usunięcia lub ustalenia kryteriów przetwarzania danych PNR;
- 8) opracowywanie informacji statystycznych o danych PNR przekazanych do JIP. Ustawa w ślad za dyrektywą wskazuje, że dane PNR przewoźnicy lotniczy przekazują do JIP dwukrotnie, tj. w następujących terminach:
 - 1) od 48 do 24 godzin przed planowanym rozpoczęciem lotu PNR; oraz
 - 2) niezwłocznie po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego, kiedy nie mogą już go opuścić przed jego startem, a inni pasażerowie nie mogą wejść na pokład.

Przekazanie danych PNR, o których mowa w pkt 1 powyżej, polega na jednokrotnym albo wielokrotnym przesłaniu danych PNR za pomocą środków komunikacji elektronicznej, wykorzystując protokoły i formaty danych. Przekazanie danych PNR, o których mowa w pkt 2 powyżej, polega natomiast na przekazaniu danych albo aktualizacji danych, które zostały przesłane w terminie od 48 do 24 godzin przed planowanym rozpoczęciem lotu PNR. Tym samym ustawodawca skorzystał z przewidzianej w dyrektywie możliwości ograniczenia przekazywania danych niezwłocznie po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego.

4. Kary za naruszenie obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR

Artykuł 14 dyrektywy PNR zobowiązał poszczególne państwa członkowskie UE do ustanowienia przepisów określających sankcje za naruszenie norm przyjętych na podstawie dyrektywy oraz podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia egzekwowania tych norm. Tym samym naruszenie przez przewoźnika lotniczego obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR podlega karze.

Zgodnie z dyrektywą PNR państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji, w tym kar finansowych, w stosunku do przewoźników, którzy nie przekazują danych zgodnie z art. 8 dyrektywy lub nie przekazują ich

w wymaganym formacie. Jednocześnie art. 14 wskazuje, że przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Z powyższego wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby zarówno szczegółowe zasady dotyczące sankcji, które mają być przez nie ustanowione, jak i sposób ich stosowania gwarantowały skuteczne realizowanie dyrektywy PNR transponowanej do prawa krajowego oraz miały skutek odstrasżający. Jednocześnie wynika z tego, że podczas wykonywania art. 14 dyrektywy PNR państwa członkowskie muszą przestrzegać zasady proporcjonalności, która jest naczelną zasadą Unii Europejskiej. Zasada ta reguluje sposób wykonywania uprawnień przez UE i została ujęta w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej w następującym brzmieniu: „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”. Oznacza to, że aby osiągnąć zamierzone cele, Unia podejmie tylko te działania, które są do tego konieczne. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie określania znamion naruszenia i zasad dotyczących surowości kar, ale także w zakresie oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny².

Powyższe uregulowania dyrektywy PNR dotyczące sankcji znalazły odzwierciedlenie w rozdziale 8 ustawy PNR, który dotyczy administracyjnych kar pieniężnych. Jak wskazał ustawodawca w uzasadnieniu omawianej ustawy:

(...) administracyjne kary pieniężne będą nakładane za dopuszczenie się naruszenia w zakresie niedopełnienia obowiązku przekazania danych PNR w terminach określonych w ustawie lub wskazanych we wniosku JIP, jak również za nieprzekazanie wszystkich zgromadzonych przez siebie do celów działalności biznesowej danych PNR lub za ich nieprzekazanie w wymaganym przepisami lub uzgodnionym z JIP formacie. Administracyjnej karze pieniężnej podlegać będzie również niewywiązywanie się przez przewoźników lotniczych z obowiązków przekazania do JIP informacji określonych w art. 10 projektowanej ustawy³.

W ten sposób polski ustawodawca, zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy PNR, przyjął środki niezbędne do zapewnienia, że przewoźnicy lotniczy będą przekazywali dane PNR za pomocą metody push. Jednocześnie przewidział kary

² Wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 41.

³ Uzasadnienie do ustawy o przetwarzaniu danych pasażera, druk sejm. nr 2461; <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AA3587AF4D0D6BADC12582750049FC95/%24File/2461.pdf> [dostęp: 29.03.2022].

pieniężne jako wyłączne sankcje za naruszenie obowiązków wynikających z ustawy, choć dyrektywa PNR wskazuje kary pieniężne jako sankcje przykładowe. Ustawa PNR zaś traktuje je jako wyłączne, nie przewidując żadnych innych rozwiązań w tym względzie.

Ponieważ niniejszy rozdział dotyczy wyłącznie obowiązku przekazywania danych PNR w określonych terminach zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy PNR, analiza sankcji przewidzianych w tej ustawie zostanie ograniczona do omówienia kar pieniężnych za naruszenie wskazanego obowiązku.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy PNR za niedopełnienie obowiązku przekazywania danych PNR w ustawowych terminach, tj. od 48 do 24 godzin przed planowanym rozpoczęciem lotu (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy PNR) oraz niezwłocznie po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego (art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy PNR), przewoźnik lotniczy podlega karze administracyjnej w wysokości 20 tys. zł. Kara ta, jak wynika z art. 65 ust. 1 ustawy PNR, nakładana jest oddzielnie za każde z naruszeń w stosunku do każdego z terminów określonych w art. 6 ust. 1. W przypadku zatem wystąpienia więcej niż jednego z naruszeń w czasie jednego lotu PNR kary podlegają zsumowaniu, jednakże suma kar nałożonych z tytułu naruszeń dotyczących jednego lotu nie może przekroczyć 40 tys. zł. Ta górna granica sumy wszystkich kar została wprowadzona w art. 65 ust. 4 ustawy PNR.

Wskazując sztywną wysokość kary pieniężnej za naruszenie obowiązku przekazania danych, ustawodawca w art. 65 ust. 4 ustawy przewidział jednocześnie możliwość nałożenia kary pieniężnej obniżonej o 50% – gdy niedopełnienie przez przewoźnika lotniczego obowiązku przekazania danych PNR od 48 do 24 godzin przed planowanym rozpoczęciem lotu (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy PNR) zostało usunięte przez przewoźnika w terminie 6 godzin przed planowanym startem statku powietrznego. Podobnie jeśli naruszenie obowiązku przekazania danych PNR w przywołanym wyżej terminie od 48 do 24 godzin przed planowanym rozpoczęciem lotu oraz niezwłocznie po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego, dotyczące niedopełnienia obowiązku przekazania tych danych w terminie niezwłocznie po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego, zostało usunięte przez przewoźnika do czasu lądowania statku powietrznego, administracyjną karę pieniężną za takie naruszenie również nakłada się w wysokości zmniejszonej o 50%. Wydaje się, że poprzez wprowadzenie tego zmniejszenia ustawodawca dąży do osiągnięcia celu, jakim jest pozyskiwanie danych PNR, przez co liberalniej podchodzi do tych przewoźników, którzy wprowadzili dopuścili się naruszenia i nie przekazali danych w ustawowym terminie, ale w dopuszczalnym przez ustawę okresie późniejszym

nadrobili to zaniechanie. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy PNR: „celem ustawy jest skuteczne uzyskiwanie danych PNR, w związku z tym podejmowanie przez przewoźnika lotniczego działań w celu usunięcia naruszeń i ich usunięcie w przewidzianym ustawą terminie powinno powodować zmniejszenie wysokości kary i zachęcać do takiego działania”.

Wysokość ustanowionych w art. 64 ustawy PNR administracyjnych kar pieniężnych jest wzorowana na art. 209u ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970)⁴, który przewiduje dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wykonywania przewozu lotniczego administracyjne kary pieniężne w wysokości:

- 1) 22,5 tys. zł – za nieprzekazanie informacji dotyczącej pasażerów znajdujących się na pokładzie statku powietrznego na podstawie art. 202a tej ustawy (tzw. dane API);
- 2) 13,5 tys. zł – za przekazanie niepełnej informacji dotyczącej pasażerów znajdujących się na pokładzie statku powietrznego na podstawie art. 202a tej ustawy (tzw. dane API).

Zgodnie z art. 67 ustawy PNR administracyjne kary pieniężne nakłada w drodze decyzji administracyjnej Komendant Główny Straży Granicznej, a także – po nowelizacji ustawy PNR, która weszła w życie w dniu 5 lutego 2022 r. – komendant oddziału Straży Granicznej w przypadku przekazania mu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej zawiadomienia o stwierdzonym naruszeniu w zakresie niedopełnienia przez przewoźników lotniczych obowiązku przekazywania danych PNR⁵. Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 68 ustawy PNR, że termin wykonania administracyjnej kary pieniężnej wynosi 30 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie nałożenia kary stała się ostateczna. Mając zatem na uwadze, że zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy PNR od decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz od decyzji komendanta oddziału SG przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, należy przyjąć z całą pewnością, że do czasu rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i wydania ponownej decyzji kara pieniężna nie podlega wykonaniu. Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej: k.p.a.) ostateczne są dopiero te decyzje, od których nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

⁴ Ibidem.

⁵ Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przeletu pasażera (Dz.U. z 2022 r. poz. 271).

Należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa i podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479).

Z punktu widzenia mechanizmu wymierzania i stosowania kar pieniężnych za naruszenia obowiązków wynikających z ustawy PNR szczególne znaczenie ma to, że zasady wymierzania tych kar, w tym obiektywne przesłanki wymiaru wyłączenia karalności przewoźnika lotniczego, przedawnienie nakładania kar oraz tryb doręczeń pism w ramach postępowania, są uregulowaniami odrębnymi w stosunku do przepisów k.p.a. Ustawa PNR przewiduje bowiem w art. 72 bezwzględne wyłączenie stosowania przewidzianych w art. 189f i art. 189k k.p.a. możliwości odstąpienia od nałożenia kary oraz udzielania ulg w wykonaniu nakładanej administracyjnej kary pieniężnej. W uzasadnieniu do projektu ustawodawca uargumentował takie rozwiązanie i brak możliwości odstąpienia od nakładania kary przewidzianym przez dyrektywę obowiązkiem państw członkowskich w postaci ustanowienia przepisów dotyczących sankcji za naruszenie przepisów przyjętych na podstawie dyrektywy oraz podejmowania wszelkich środków dotyczących ich egzekwowania. Zdaniem ustawodawcy wyłączenie możliwości udzielania ulg przy nakładaniu kary wynika z tego, że ustawa przewiduje samoistne rozwiązania w tym zakresie przez obniżanie wysokości wymierzanej kary, ustalając m.in. jej maksymalną wysokość na 40 tys. zł. Jak podaje ustawodawca:

z uwagi na cel przetwarzania danych PNR, jakim jest ochrona bezpieczeństwa publicznego przez zapobieganie, wykrywanie i ściganie określonej przestępczości, konieczne jest stworzenie stosownych narzędzi warunkujących terminowe i rzetelne przekazywanie przez przewoźników lotniczych danych PNR do JIP. Nieuzyskanie danych PNR w wymaganym terminie (...) niewątpliwie wywierać będzie negatywny wpływ na możliwość identyfikacji zagrożeń związanych z określoną w ustawie przestępczością. Obiektywny charakter odpowiedzialności przewoźników lotniczych stanowić ma mechanizm motywujący przewoźników lotniczych do prawidłowej realizacji obowiązków nakładanych projektowaną ustawą. Jak przewiduje dyrektywa, nakładane na przewoźników lotniczych kary mają być przede wszystkim skuteczne oraz mieć walor odstrasżający⁶.

⁶ Uzasadnienie do ustawy o przetwarzaniu danych pasażera, druk sejm. nr 2461, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/AA3587AF4D0D6BADDC12582750049FC95/%24File/2461.pdf> [dostęp: 29.03.2022].

Wskazano tym samym, że wymierzanie kar w wysokości i na zasadach określonych przez ustawę PNR stanowi sprawiedliwy i skuteczny mechanizm sankcjonowania naruszeń obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR do JIP.

Uwagę zwraca jednak to, że poszczególne państwa członkowskie UE wypracowały w zakresie sankcji za naruszenie obowiązku przekazywania danych PNR różne rozwiązania. Chociażby przykład włoski pokazuje, że obok kar pieniężnych przewidziane zostały również sankcje w postaci cofnięcia lub zawieszenia koncesji wydanej przewoźnikowi lotniczemu. Tego rodzaju sankcja została uznana przez ustawodawcę także za skuteczną i odstraszającą. Hiszpańskie regulacje natomiast, choć także przewidują kary pieniężne jako jedyne sankcje, uzależniają ich wysokość od wagi naruszenia obowiązku przez przewoźnika lotniczego.

Powyżej opisany „sztywny” system nakładania kar pieniężnych za naruszenie obowiązku przekazywania danych PNR do JIP, wynikający z ustawy PNR, stał się ogromnym ciężarem dla przewoźników lotniczych, co pokazały postępowania administracyjne wszczęte przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w 2021 r. Kiedy organ na masową skalę przystąpił do wydawania decyzji administracyjnych za naruszenia w przekazywaniu danych PNR w początkowym okresie obowiązywania ustawy PNR, tj. za 2018 r., ilość zainicjowanych postępowań doprowadziła do nałożenia na przewoźników lotniczych ponad 4 mld zł kar⁷.

W uzasadnieniu do ustawy z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera (Dz.U. z 2022 r. poz. 271) czytamy, że od 29 maja 2018 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy PNR) do grudnia 2021 r. wstępnie zidentyfikowano 109 897 lotów, w przypadku których przewoźnicy lotniczy nie wykonali obowiązku przekazania danych PNR do JIP. Tym samym dopuścili się naruszeń określonych w art. 64 ustawy, które podlegają administracyjnej karze pieniężnej w wysokości 20 tys. zł za każde naruszenie. Jednakże suma kar grożących przewoźnikom za wskazany okres wynosi co najmniej 2,197 mld zł, a kwoty te mogą być dużo wyższe, ponieważ przewoźnicy powinni przekazać dane PNR dwukrotnie, między 48. a 24. godziną przed planowanym rozpoczęciem lotu PNR oraz po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej i wejściu pasażerów na pokład statku powietrznego, kiedy nie mogą już oni go opuścić przed startem, a inni pasażerowie nie mogą wejść na pokład⁸.

Skuteczne i ostateczne decyzje nakładające powyższe kary z pewnością bezpośrednio doprowadziłyby do upadłości wielu przewoźników lotniczych

⁷ K. Loga-Sowiński, *4 miliardy złotych kar dla przewoźników*, Pasażer.com, <https://www.pasazer.com/news/460875/4,miliardy,zlotych,kar,dla,przewoznikow.html> [dostęp: 29.03.2022].

⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, druk sejm. nr 1891, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1891> [dostęp: 29.03.2022].

operujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Tym bardziej że postępowania administracyjne prowadzono w czasie pandemii SARS-CoV-2, przez którą cała branża lotnicza znalazła się w krytycznej sytuacji finansowej. Jak szacuje Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA), straty poniesione przez przewoźników lotniczych na świecie na skutek pandemii SARS-CoV-2 mogą sięgać nawet 201 mld dolarów, zanim branża lotnicza wróci do rentowności w 2023 r.⁹ Samo to może skutkować dużymi problemami w utrzymaniu płynności finansowej, a nawet upadłością niektórych przewoźników. W tym stanie rzeczy przyszło więc przewoźnikom dodatkowo zmierzyć się z administracyjnymi karami pieniężnymi.

Wydaje się jednak, że w odniesieniu do najbliższej przyszłości problem obciążenia przewoźników lotniczych tak wysokimi sankcjami został rozwiązany, a przynajmniej odroczony w czasie. Nowelizacją z dnia 27 stycznia 2022 r., która weszła w życie dnia 5 lutego 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 271), ustawodawca przesądził bowiem w szczególności, że:

- 1) w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie nowelizacji nie wszczyna się postępowań w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 64 ustawy o PNR, które nastąpiły przed dniem 5 lutego 2022 r., a wszczęte postępowania w sprawie takich naruszeń podlegają zawieszeniu na okres 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) prawomocne administracyjne kary pieniężne za naruszenia, o których mowa w art. 64 ustawy PNR, nałożone przed dniem 5 lutego 2022 r. nie podlegają wykonaniu przez okres 2 lat od tego dnia;
- 3) w okresie 2 lat od dnia 5 lutego 2022 r. nie wszczyna się postępowań egzekucyjnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia, o których mowa w art. 64 ustawy PNR, nałożonych przed dniem 5 lutego 2022 r., a wszczęte postępowania egzekucyjne w sprawie takich naruszeń podlegają zawieszeniu na okres 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wydaje się zatem, że przeprowadzając nowelizację ustawy PNR, ustawodawca dostrzegł trudności, jakie wynikają z tak jednoznacznego i nieprzewidywanego żadnej możliwości miarkowania systemu kar. Zauważył również, że prawidłowe mogą się okazać inne niż tylko kary pieniężne rodzaje sankcji. W uzasadnieniu do nowelizacji wskazał bowiem:

większość państw członkowskich UE w ogóle nie egzekwuje obowiązku przekazywania danych PNR przez nakładanie kar finansowych, stosując w tym zakresie inne rozwiązania, np. wyłącznie pouczenia, lub czyni to,

⁹ IATA, Director General's Report on the Air Transport Industry, Boston 2021.

ale w znacznie ograniczonym zakresie. W tym kontekście istotnym pozostaje również to, że – co do zasady – państwa członkowskie UE nie formułują problemów w obszarze egzekwowania naruszeń dyrektywy, a Komisja Europejska do chwili obecnej nie przedstawiła stanowiska w tej sprawie. W związku z tym, jak też mając na względzie obecną sytuację kryzysową w branży lotniczej, podejście poszczególnych państw członkowskich UE do przedmiotowej sprawy pozostaje zróżnicowane i w dużym stopniu zależne od przyjętych krajowych unormowań¹⁰.

Takie podejście i stanowisko napawają dużym optymizmem zwłaszcza pod kątem wniosków *de lege ferenda* dotyczących modyfikacji sankcji wskazanych w ustawie PNR oraz sposobu ich nakładania na przewoźników lotniczych w przypadku naruszenia obowiązku przekazywania danych PNR do JIP. Oczywiście jest bowiem, że po okresie dwuletniego „zamrożenia” dotychczas nałożonych kar, wszczętych i niezakończonych postępowań w przedmiocie nałożenia kar, a także możliwości wszczęcia postępowań za naruszenia popełnione przed 5 lutego 2022 r., kwestia dalszego postępowania w przypadku naruszenia przez przewoźników obowiązków, a także zapewnienia sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających musi zostać uregulowana odmiennie, niż wynika to z obowiązujących przepisów. W przeciwnym bowiem razie sytuacja powodująca obciążenie wielu przewoźników lotniczych karami, których nie są w stanie udźwignąć, się powtórzy.

Wydaje się, że możliwości odmiennego niż dotychczas obowiązujące uregulowania sankcji wynikających z obowiązku określonego w art. 14 dyrektywy PNR, w tym również wprowadzenia przepisów dotyczących miarkowania kar, odstąpienia od wymierzenia kary czy nawet zastosowania abolicji w przypadku kar już nałożonych, a nieostatecznych należy upatrywać w stanowisku Komisji Europejskiej z dnia 22 marca 2022 r. skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji RP. Komisja Europejska jednoznacznie wskazała, że poszczególne państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, by zarówno szczegółowe zasady dotyczące sankcji, które mają być ustanowione, jak również sposób ich stosowania gwarantowały skuteczne stosowanie dyrektywy PNR oraz miały stosunek odstrasżający. Jednakże zgodność z przepisami należy zapewniać indywidualnie w każdym przypadku, po uwzględnieniu okoliczności obiektywnie ustalonych przez właściwe organy krajowe. Okoliczności te, zdaniem Komisji

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera, druk sejm. nr 1891, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1891> [dostęp: 29.03.2022].

Europejskiej, mogą obejmować w zależności od przypadku wszelkie trudności związane z funkcjonowaniem systemu, z którego przewoźnik musiał korzystać w celu przekazania danych, ale także sytuację finansową przewoźnika, która może mieć przełożenie na jego zdolność płatniczą. Jednocześnie Komisja podkreśliła, że:

nie naruszając roli Komisji jako strażniczki traktatów UE, Komisja nie jest w stanie ingerować w wyżej wymienione oceny dotyczące określenia odpowiednich kar, jakie mają zostać nałożone w indywidualnych przypadkach. W myśl dyrektywy PNR zadanie to jest powierzone właściwym organom krajowym. W związku z tym Komisja nie ma możliwości narzucania jakichkolwiek jednolitych rozwiązań. (...) Na podstawie prawa Unii właściwe organy krajowe, nadając skuteczność art. 14 dyrektywy PNR, dysponują marginesem swobody uznania.

Na podstawie powyższego należy wysnuć wniosek, że polski ustawodawca przy ustalaniu sankcji za naruszenie obowiązków przekazywania przez przewoźników lotniczych danych PNR do JIP nie musi się ograniczać wyłącznie do sztywnych kwotowo kar pieniężnych. Ma bowiem w tym zakresie swobodę ograniczoną wyłącznie koniecznością zapewnienia skuteczności tych sankcji i ich odstrasżającego charakteru. Wydaje się zatem, że aby przy nakładaniu sankcji za naruszenie obowiązku przekazywania danych PNR do JIP Komendant Główny Straży Granicznej mógł uwzględniać indywidualne okoliczności odnoszące się do poszczególnych przewoźników i dokonywać oceny konkretnych przypadków, ustawodawca powinien wprowadzić do ustawy PNR narzędzia pozwalające na miarkowanie kar, a także odstąpienie od ich nałożenia. Często bowiem już samo wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie ukarania ma wystarczający walor odstrasżający i dyscyplinujący przewoźnika lotniczego będącego stroną takiego postępowania.

5. Zakończenie

Ustawa PNR ma zastosowanie do przewoźników wykonujących loty pasażerskie, podczas których następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym implementuje do prawa krajowego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania

przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 132). Zgodnie z wymogami dyrektywy polski ustawodawca zabezpieczył wykonywanie przez przewoźników lotniczych obowiązków związanych z przekazywaniem danych dotyczących przelotu pasażera do JIP systemem administracyjnych kar pieniężnych. W ten sposób Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie UE wywiązała się z wynikającego z art. 14 dyrektywy PNR obowiązku wprowadzenia przepisów dotyczących sankcji za naruszenie przepisów przyjętych na podstawie dyrektywy i podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia ich egzekwowania.

Wydaje się jednak, że system obecnie obowiązujących kar, które są karami sztywnymi, określonymi konkretnie co do kwoty, zarazem wyłączający możliwość stosowania art. 189f i 189k k.p.a., które określają przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, a także zastosowania ulg w zakresie jej wykonania, nie pozwala Komendantowi Głównemu Straży Granicznej na uwzględnienie jakichkolwiek okoliczności dotyczących karanego przewoźnika lotniczego ani obranie indywidualnego podejścia w każdej prowadzonej sprawie. Dlatego też, biorąc pod uwagę realny problem wygenerowany przez masowe wszczęcie postępowań administracyjnych za naruszenia spowodowane przez przewoźników lotniczych ponad 4 lata temu, tj. w 2018 r., które prowadziły do wymierzenia gigantycznych kar administracyjnych, a także jednoznaczne stanowisko Komisji Europejskiej, która w zakresie stosowania sankcji wskazała na konieczność każdorazowego zapewnienia zgodności z przepisami poprzez indywidualne, uwzględniane w każdym przypadku obiektywne okoliczności, należy stwierdzić, że ustawa PNR powinna być zmieniona. Wprowadzenie obok kar pieniężnych także innych sankcji, w tym miarkowania kar czy możliwości odstąpienia od nałożenia kary, a także okoliczności naruszenia branych przez organ pod uwagę przy wymierzaniu kary, nie będzie godzić w obowiązek wynikający z art. 14 dyrektywy PNR. Chodzi przecież o to, aby nakładane sankcje nie prowadziły do upadku przewoźnika lotniczego lub w najlepszym razie jedynie do przejściowych problemów finansowych, lecz o to, by stosowane przez państwo członkowskie sankcje i sposób ich nakładania pozwalały na osiągnięcie celu dyrektywy, jakim jest przetwarzanie danych PNR dla zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania.

ROZDZIAŁ 2

DZIAŁALNOŚĆ LOTNICZA W UNIJNEJ POLITYCE KLIMATYCZNEJ, Z UWZGLĘDNIENIEM PAKIETU FIT FOR 55. PRZYCZYNEK DO DYSKUSJI¹

AGNIESZKA BOREK

ORCID 0000-0003-1500-8235

1. Wstęp

Przeciwdziałanie postępującym zmianom klimatu oraz ich negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i otoczenie człowieka stanowi obecnie jeden z priorytetów Unii Europejskiej. Wyrazem zaangażowania Unii w walkę o zahamowanie wzrostu średniej temperatury globalnej do stanu sprzed epoki industrialnej jest szereg działań legislacyjnych i inicjatyw podejmowanych w ciągu ostatnich lat, w tym Europejski Zielony Ład² będący pierwszym z sześciu priorytetów Komisji Europejskiej na lata 2019–2024. Spośród 406 zaplanowanych na ten okres wniosków prawodawczych Komisji aż 90 ma dotyczyć polityki klimatycznej³. Efekty prac Komisji można już oceniać. W lipcu 2021 r. przyjęte zostało Europejskie prawo o klimacie⁴, przewidujące, że do 2050 r. Europa ma się stać pierwszym neutralnym klimatycznie kontynentem, oraz opublikowany został pakiet wniosków prawodawczych pod nazwą Fit for 55⁵ (Gotowi na 55), mający na celu m.in. realizację zaostrożonych celów redukcyjnych do 2030 r.

¹ Rozdział zawiera osobiste poglądy autorki i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji; prezentuje stan prawny na dzień 28.02.2022 r.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r., COM(2019) 640 final.

³ É. Bassot, *The six policy priorities of the von der Leyen Commission. State of play in autumn 2021*, EPRS, European Parliament, s. 3.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Dz.Urz. UE L 243 z 9.7.2021, s. 1–17). Ciekawie na temat sposobów dojścia do neutralności klimatycznej w Unii Europejskiej zob. J. Bukowska, *Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie*, [w:] C. Mik, A. Borek (red.), *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, Warszawa 2021, s. 51–66.

⁵ Projekty wniosków Komisji opublikowanych 14.07.2021 r. pod adresem: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en [dostęp: 14.02.2022].

Unijny prawodawca wielokrotnie podkreślał już konieczność podejmowania wysiłków w celu ograniczania emisji gazów cieplarnianych przez wszystkie sektory gospodarki⁶. Wykonywanie operacji lotniczych stanowi jedno z wielu źródeł emisji gazów cieplarnianych. O wpływie emisji z wykonywanych operacji lotniczych zrobiło się głośno przy okazji medialnych doniesień o rodzącym się w niektórych państwach europejskich trendzie związanym z ograniczaniem negatywnego oddziaływania lotnictwa na klimat znanym jako *flygskam*, co oznacza w języku szwedzkim „wstyd z powodu latania”. W szczególności trend ten dotyczy lotów wewnętrznych (ang. *domestic flights*), wykonywanych w granicach jednego państwa na dystansach, które można pokonać środkami transportu niskoemisyjnego, takimi jak koleje. Przykładem na to, że nie jest to jedynie przemijające zjawisko, może być wprowadzony w 2021 r. we Francji zakaz lotów na trasach krajowych, które można pokonać w czasie nie dłuższym niż dwie i pół godziny⁷. Choć w praktyce zakaz obejmuje niewielką liczbę tras, może stanowić furtkę do wprowadzania kolejnych narzędzi ukierunkowanych na redukcję emisji w transporcie lotniczym. Podobne założenie przyświeca w Polsce budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK), dla którego przewiduje się możliwość dojazdu z największych miast w około dwóch i pół godziny. Z kolei w Danii i Szwecji planowane jest znaczące ograniczenie wykorzystania paliw kopalnych w lotach wewnętrznych do 2030 r.⁸

Według danych EASA sektor lotniczy odpowiadał w 2016 r. za 3,6% unijnych (EU-28) emisji gazów cieplarnianych, co stanowiło 13,4% emisji z transportu⁹. Wskazane dane nie odbiegają znacząco od statystyk światowych. Szacuje się bowiem, że działalność lotnicza odpowiada za ok. 11,6% emisji dwutlenku węgla z transportu, co stanowi ok. 2,5% światowych emisji tego gazu¹⁰. Wydaje się, że przytoczone wartości stanowią jedynie niewielki odsetek światowych emisji, jednak – biorąc pod uwagę tempo wzrostu – należy mieć na względzie 95-proc.

⁶ Zob. np. motywy 1. i 3. preambuły rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2392 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE w celu utrzymania obecnych ograniczeń zakresu zastosowania w odniesieniu do działań lotniczych i w celu przygotowania wdrożenia globalnego środka rynkowego po 2021 r. (Dz.Urz. UE L 350 z 29.12.2017, s. 7–14).

⁷ D. Walewska, *Francja wprowadza zakaz krótkich połączeń lotniczych*, RP.pl, <https://www.rp.pl/transport/art184421-francja-wprowadza-zakaz-krotkich-polaczen-lotniczych> [dostęp: 10.02.2022].

⁸ D. Piotrowski, *Dania chce zielonych lotów do 2030 roku*, RP.pl, <https://www.rp.pl/transport/art19251391-dania-chce-zielonych-lotow-do-2030-roku> [dostęp: 25.02.2022].

⁹ *Emissions*, EASA.europa.eu, <https://www.easa.europa.eu/eaer/topics/overview-aviation-sector/emissions> [dostęp: 4.02.2022].

¹⁰ H. Ritchie, *Cars, planes, trains: where do CO₂ emissions from transport come from?*, <https://ourworldindata.org/co2-emissions-from-transport?country=> [dostęp: 4.02.2022].

wzrost unijnych emisji z lotnictwa w latach 1990–2016¹¹. Zahamowanie dalszych wzrostów nastąpiło wraz z wybuchem pandemii COVID-19. Pierwsze sześć miesięcy 2020 r. przyniosło spadek emisji aż o 43,9%, z czego ok. 70% dotyczyło lotów międzynarodowych. W kolejnych miesiącach sytuacja uległa niewielkiej poprawie, jednak działania o charakterze administracyjnym podejmowane przez poszczególne państwa skutkowały wstrzymywaniem lotów pasażerskich na wielu trasach międzynarodowych w nadziei na spowolnienie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. W ciągu ponad dwóch lat pandemii nie doszło do odrobienia wywołanych nią strat i powrotu do liczby operacji wykonywanych jeszcze w 2019 r. Dodatkowe problemy generuje zróżnicowane podejście państw Unii do paszportów covidowych (certyfikatów sanitarnych) oraz modyfikacje okresu ich ważności, co nie sprzyja planowaniu wewnątrzunijnych podróży w dłuższej perspektywie. IATA szacuje, że powrót do poziomu wykonywanych operacji lotniczych z 2019 r. powinien zostać osiągnięty w 2024 r., tj. około roku później, niż pierwotnie przewidywano¹². Ze względu jednak na dynamiczny charakter rozwoju pandemii oraz wielość scenariuszy co do jej dalszego przebiegu oczywisty wydaje się niski stopień pewności zakładanych prognoz. Pandemia stała się również tłem dla sporu linii lotniczych z Komisją w kontekście obowiązków związanych z utrzymaniem slotów. Linie mają się skarżyć na konieczność wykonywania nierentownych lotów tylko po to, by nie stracić slotów lotniskowych¹³, co w sytuacji zaostrzenia celów unijnej polityki klimatycznej do 2030 r. wydaje się kuriozalne.

Dotychczasowe, znaczące wzrosty udziału emisji dwutlenku węgla z wykonywanych operacji lotniczych były przyczyną włączenia sektora lotniczego w obszar regulacji mających na celu kontrolę i zmniejszanie wpływu człowieka na klimat. Od 1 stycznia 2012 r. operatorzy statków powietrznych, obok prowadzących instalacje, są uczestnikami unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami¹⁴.

¹¹ *Emissions...*, op. cit.

¹² *Recovery Delayed as International Travel Remains Locked Down*, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-07-28-02/> [dostęp: 10.02.2022].

¹³ A. Bełdowicz, *Komisja Europejska w ogniu krytyki za puste loty*, RP.pl, <https://klimat.rp.pl/transport/art19283501-komisja-europejska-w-ogniu-krytyki-za-puste-loty> [dostęp: 20.02.2022]; D. Walewska, *Dziesiątki tysięcy niepotrzebnych lotów. Bezsensowna zasada*, RP.pl, <https://www.rp.pl/transport/art19263901-dziesiatki-tysiecy-niepotrzebnych-lotow-bezsensowna-zasada> [dostęp: 23.02.2022].

¹⁴ Włączenie lotnictwa do EU ETS nastąpiło na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 8 z 13.1.2009, s. 3–21).

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady EU ETS dla działań związanych z wykonywaniem operacji lotniczych jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE¹⁵ wraz z aktami wydawanymi na jej podstawie. Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie unijnych regulacji z obszaru uczestnictwa sektora lotniczego w działaniach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, zmian, jakie nastąpiły w tym obszarze w ostatnich latach, oraz perspektyw w związku ze zmianą priorytetów unijnej polityki klimatycznej do 2030 r. Tłem dla dyskusji będą założenia unijnej polityki klimatycznej wyrażone w pakiecie Fit for 55 w odniesieniu do sektora lotniczego. Zarysowana problematyka jest, w ocenie autorki, o tyle istotna, że jak się okazuje, operatorzy lotniczy muszą się odnaleźć w gąszczu wielu reżimów prawnych, co jest związane z wykonywaniem działalności gospodarczej na obszarze różnych państw, w tym państw rozmaicie powiązanych prawnie i gospodarczo z Unią Europejską (Konfederacja Szwajcarska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej). Dodatkowo zarysowany zostanie kontekst międzynarodowy związany z przyjęciem w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), mającego na celu kompensację nadmiarowych emisji z lotnictwa. Podjęte rozważania stanowiąc będą przyczynek do dalszej dyskusji, rozmiary rozdziału i toczące się prace nad zmianą dyrektywy 2003/87/WE nie pozwalają bowiem na pogłębioną analizę tak szerokiej problematyki. Niemniej jednak podjęto tu próbę przedstawienia w sposób uporządkowany głównych założeń unijnej polityki klimatycznej w odniesieniu do podmiotów wykonujących na obszarze Unii operacje lotnicze.

Na wstępie wyjaśnić również należy, że w rozdziale użyto nazewnictwa i przywołano ustalenia przyjęte przez prawodawcę unijnego i krajowego na potrzeby regulacji EU ETS. A zatem gdy pada określenie „gazy cieplarniane”, należy mieć na uwadze, że chodzi wyłącznie o emisję dwutlenku węgla¹⁶, w odniesieniu zaś do podmiotów wykonujących loty na terytorium Unii Europejskiej oraz samych lotów zastosowane zostały określenia „operator statków powietrznych¹⁷” i „ope-

¹⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32–46 ze zm.).

¹⁶ W przypadku wykonywanych operacji lotniczych w ramach EU ETS emisja dotyczy wyłącznie dwutlenku węgla, zob. zał. I do dyrektywy 2003/87/WE i art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2021 r. poz. 332 ze zm.).

¹⁷ Art. 3 lit. o) dyrektywy 2003/87/WE: „(...) «operator statków powietrznych» oznacza osobę, która eksploatuje statek powietrzny w czasie wykonywania działania lotniczego wymienionego

racja lotnicza”¹⁸. Jako że postanowienia dyrektywy 2003/87/WE i innych aktów prawnych regulujących system EU ETS odnoszą się do państw EOG, przez „loty wewnątrzunijne” rozumie się tu loty rozpoczynające się i kończące się na terytorium państw członkowskich UE oraz Islandii, Lichtensteinu i Norwegii.

2. Kontekst międzynarodowy wysiłków na rzecz ochrony klimatu w obszarze wykonywania operacji lotniczych

Zasięg negatywnych skutków ocieplającego się klimatu zdeterminował poziom zaangażowania w walkę o ochronę klimatu. Nie ulega wątpliwości, że problem koncentracji stężeń dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych w atmosferze jest zagadnieniem globalnym, z którym lokalne inicjatywy nie są w stanie sobie poradzić. Ochrona klimatu stała się więc przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej, czego wyrazem jest wzrastająca liczba konwencji o zasięgu światowym zawieranych w celu ograniczania negatywnego wpływu człowieka na ten element środowiska¹⁹. W 1992 r. zawarta została Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu²⁰, zaś w 1997 r. sporządzono Protokół z Kioto²¹ do tej konwencji, który – jako pierwsza umowa międzynarodowa – wprowadził ilościowe zobowiązania do ograniczania

w załączniku I, lub właściciela statku powietrznego, w przypadku gdy wspomniana osoba nie jest znana lub nie została wskazana przez właściciela statku powietrznego; (...).” Zob. również art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹⁸ Art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 13) operacji lotniczej – rozumie się przez to lot statku powietrznego, który rozpoczyna się lub kończy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej”.

¹⁹ Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 88–103.

²⁰ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238). Więcej na temat Ramowej konwencji i programów ochrony klimatu ustanowionych na jej podstawie zob. E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu na gruncie UNFCCC oraz wybranych decyzji Konferencji Stron UNFCCC*, [w:] A. Borek, E. Wróblewski (red.), *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021, s. 35–51.

²¹ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684). Protokół zmieniony Poprawką dauhańską do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzoną w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 947).

emisji gazów cieplarnianych dla wybranych państw świata, w tym dla Polski²². W kontekście emisji pochodzących z lotnictwa państwa rozwinięte zobowiązane zostały na podstawie art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto²³ do podjęcia wysiłków w kierunku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w transporcie lotniczym w ramach współpracy w ICAO. Emisje dwutlenku węgla z lotów wewnętrznych stały się częścią zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto, problem redukcji emisji z lotów międzynarodowych został z kolei przypisany ICAO. Zobowiązanie z art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto zostało jednak sformułowane w sposób na tyle ogólny, iż raczej należy je uznać za zachętę do podjęcia działań na forum ICAO niż normy prawnie wiążące. Nowe globalne podejście do problemu zmian klimatu zaprezentowane zostało w Porozumieniu paryskim z 2016 r.²⁴ Ta ostatnia umowa przewiduje, że każde z jej państw-stron zakomunikuje ustalony na poziomie krajowym wkład będący deklaracją co do procentowej wartości ograniczonej i zredukowanej emisji. Wskazana deklaracja to NDC (Nationally Determined Contribution²⁵). Porozumienie paryskie nie odnosi się wprost do emisji z lotów wewnętrznych czy też międzynarodowych, niemniej jednak częścią krajowych i unijnego²⁶ NDC są emisje z lotów wewnętrznych²⁷.

²² Państwa zobowiązane do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych wymienione zostały w załączniku I do Ramowej konwencji (państwa rozwinięte i państwa w trakcie transformacji gospodarczej, w tym Polska). Ilościowe zobowiązania dla tych państw wskazane zostały w załączniku B do Protokołu z Kioto.

²³ Art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto: „Strony wymienione w załączniku I dążą do ograniczenia lub redukcji emisji gazów cieplarnianych nieobjętych Protokołem montrealiskim z paliw stosowanych w transporcie lotniczym i morskim poprzez współpracę w ramach, odpowiednio, Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego oraz Międzynarodowej Organizacji Morskiej”.

²⁴ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36). Szeroko na temat porozumienia paryskiego zob. D. Klein, M.P. Carazo, M. Doelle i in. (red.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Oxford 2017.

²⁵ Niekiedy można spotkać się z określeniem INDC (Intended Nationally Determined Contribution) oznaczającym ustalony na poziomie krajowym zamierzony wkład. Określenia tego używano w stosunku do państw, które zakomunikowały swoje INDC jeszcze przed zakończeniem procesu ratyfikacji porozumienia paryskiego.

²⁶ Unia Europejska jako regionalna organizacja integracji gospodarczej jest stroną zarówno Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokołu z Kioto i porozumienia paryskiego.

²⁷ Ciekawe w tym kontekście mogą być wyniki badań Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE/KOBIZE), według których poziom emisji dwutlenku węgla z wykonywanych krajowych operacji lotniczych w 2017 r. w porównaniu do 2005 r. wzrósł w Polsce o 73%, podczas gdy w całej Unii spadł o 18%, co tłumaczy się ówczesnym wyższym tempem wzrostu gospodarczego w Polsce

Nawiązanie w tym miejscu do globalnych wysiłków na rzecz ochrony klimatu jest istotne, jako że w zasadzie od samego początku włączenia do EU ETS emisji z lotnictwa zakres stosowanych przepisów dyrektywy 2003/87/WE w stosunku do operatorów statków powietrznych był powiązany z dynamiką prac w ramach ICAO. Wprawdzie art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto nie stał się katalizatorem działań, jednak w 2016 r. podczas 39. sesji Zgromadzenia ICAO podjęto decyzję o przyjęciu globalnego środka rynkowego (ang. *global market-based measure* – GMBM) w postaci mechanizmu offsetowego, jako wkładu lotnictwa międzynarodowego w wysiłki na rzecz zmniejszania wpływu lotnictwa na klimat²⁸. Celem globalnego środka rynkowego określanego jako CORSIA jest osiągnięcie stanu, w którym lotnictwo międzynarodowe będzie się rozwijać w sposób neutralny klimatycznie – mając za punkt wyjścia emisje z 2019 r. jako roku bazowego²⁹ – oraz redukcja emisji o 50% do 2050 r. w stosunku do wielkości emisji z 2005 r.³⁰ W praktyce oznacza to, że operatorzy lotniczy zobowiązani będą, w przypadku przekroczenia wielkości emisji z okresu bazowego, do jej skompensowania za pomocą odpowiedniej liczby jednostek emisji zakupionych celem dokonania redukcji w innym niż lotnictwo obszarze. W 2018 r. w tomie IV załącznika 16 do konwencji chicagowskiej³¹ opublikowane zostały SARPs ustanawiające zasady wdrażania i realizacji mechanizmu CORSIA przez operatorów lotniczych i państwa w nim uczestniczące.

niż w Unii – zob. W.P. Rabięga, P. Sikora, *Ścieżki redukcji emisji CO₂ w sektorze transportu w Polsce w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu*, Warszawa 2020, s. 14, <https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2020/10/%C5%9Acie%C5%BCKi-redukcji-emisji-CO2-w-sektorze-transportu-w-PL-w-kontek%C5%9Bcie-Europejskiego-Zielonego-%C5%81adu.pdf> [dostęp: 16.02.2022].

²⁸ Pkt 5 Rezolucji A39-3 ICAO: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme.

²⁹ Początkowo okres odniesienia ustalony został na lata 2019–2020 (średnia emisja z tego okresu), jednak mając na uwadze szkody, jakie wyrządziła pandemia COVID-19, skutkujące znaczącym obniżeniem emisji dwutlenku węgla w sektorze lotniczym, w czerwcu 2020 r. Rada ICAO podjęła decyzję, w której za punkt odniesienia uznano wielkość emisji z 2019 r. z jednoczesną ekstrapolacją danych z tego roku na 2020 r. Tym samym poziom emisji, które nie będą objęte rygiem offsetowania, będzie wyższy niż w przypadku faktycznej średniej emisji w okresie 2019–2020, zob. *COVID-19 impacts and CORSIA periodic review*, ICAO.int, <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-and-COVID-19.aspx> [dostęp: 27.02.2022]; *ICAO Council agrees to the safeguard adjustment for CORSIA in the light of COVID-19*, ICAO.int, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ICAO-Council-agrees-to-the-safeguard-adjustment-for-CORSIA-in-light-of-COVID19-pandemic.aspx> [dostęp: 28.02.2022].

³⁰ Rezolucja A37-19: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Climate change.

³¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

Podmiotami obowiązanyymi w przypadku CORSIA są zarówno operatorzy statków powietrznych, jak i państwa należące do ICAO. Na pierwszych nałożone zostały obowiązki związane z koniecznością kompensacji emisji przekraczającej emisję z okresu bazowego, na drugie zaś weryfikacja realizacji tych obowiązków przez operatorów przypisanych do tych państw. Wdrażanie CORSIA podzielone zostało na kilka etapów: fazę pilotażową (2021–2023), fazę pierwszą (2024–2026) oraz fazę drugą (2027–2035). Przyjęto, iż uczestnictwo w fazach pilotażowej i pierwszej ma co do zasady charakter dobrowolny, z kolei uczestnictwo w fazie drugiej uznano, z nielicznymi wyjątkami³², za obowiązkowe dla wszystkich państw zrzeszonych w ICAO. W przypadku państw członkowskich UE mamy do czynienia z przystąpieniem do systemu CORSIA już na etapie fazy pilotażowej. Decyzja w tym względzie podjęta została przez Radę Unii w 2020 r.³³ Przygotowania do wdrożenia CORSIA przez UE podjęto już jednak wcześniej. W 2019 r. przyjęte zostało rozporządzenie delegowane Komisji 2019/1603 określające zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków sprawozdawczych na potrzeby stosowania globalnego środka rynkowego³⁴.

Mając na uwadze, iż co do zasady państwa członkowskie ICAO nie mają obowiązku implementacji SARP³⁵, realizacja założeń SARP³⁵ winna się odbywać za pośrednictwem wiążących norm krajowych. W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej wdrażanie mechanizmu CORSIA odbywa się poprzez jego inkorporowanie do prawa unijnego za pomocą unijnych rozporządzeń i dyrektyw, w tym w ramach pakietu Fit for 55, co zostanie dalej wyjaśnione.

³² Wyłączenie ma dotyczyć lotów do oraz z (i) państw najsłabiej rozwiniętych, (ii) rozwijających się małych państw wyspiarskich, (iii) państw rozwijających się bez dostępu do morza oraz (iv) państw, które reprezentują mniej niż 0,5% międzynarodowego RTK.

³³ Zob. art. 1 ust. 1 decyzji Rady Unii (UE) 954/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do zgłoszenia dobrowolnego udziału w mechanizmie kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA) od dnia 1 stycznia 2021 r. oraz wariantu wybranego do obliczania wymogów wobec przewoźników lotniczych dotyczących kompensacji w latach 2021–2023 (Dz.Urz. UE L 212 z 3.7.2020, s. 14–17).

³⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1603 z dnia 18 lipca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do środków przyjętych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji lotniczych w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.Urz. UE L 250 z 30.9.2019, s. 10–13).

³⁵ Na temat charakteru prawnego SARP³⁵ zob. I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*, Warszawa 2019, s. 187–197.

3. Działalność lotnicza w EU ETS – zarys legislacji

Jak zostało wskazane wyżej, z dniem 1 stycznia 2012 r. wykonywanie operacji lotniczych włączone zostało do funkcjonującego od 2005 r. unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Tym samym operatorzy statków powietrznych stali się – obok prowadzących instalacje – podmiotami zobowiązanymi do raportowania i rozliczania swoich emisji dwutlenku węgla za pośrednictwem władzy ustanowionej przez państwo członkowskie UE administrujące określonego operatora³⁶. Generalnym założeniem przyświecającym unijnemu prawodawcy było stworzenie systemu, który zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, poprzez presję ekonomiczną związaną z niewystarczającym przydziałem bezpłatnych uprawnień do emisji³⁷, wymusi na jego uczestnikach podejmowanie działań o charakterze modernizacyjnym ukierunkowanym na inwestycje w technologii niskoemisyjne. Pewnym zaskoczeniem, poddanym zresztą krytyce³⁸,

³⁶ Zasadą jest, że każdy operator statków powietrznych „przypisany” jest do jednego z państw członkowskich UE, które odpowiedzialne jest za rozliczenie operatora z obowiązków wynikających z uczestnictwa w EU ETS. Lista operatorów wraz z przypisanymi im państwami administrującymi opublikowana została w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 748/2009 z dnia 5 sierpnia 2009 r. w sprawie wykazu operatorów statków powietrznych, którzy wykonywali działalność lotniczą wymienioną w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, poczynając od dnia 1 stycznia 2006 r. ze wskazaniem administrującego państwa członkowskiego dla każdego operatora statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 219 z 22.8.2009, s. 1–94 ze zm.). W Polsce funkcję administratora systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych pełni Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE); o pozycji ustrojowej KOBiZE zob. P. Mzyk, M. Rembisz, P. Świat, *Status prawny Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2019, t. XXIV.

³⁷ Przydział uprawnień do emisji dla operatorów statków powietrznych w III okresie rozliczeniowym (2013–2020) kształtował się następująco:

- bezpłatny przydział uprawnień (82%);
- sprzedaż w drodze aukcji (15%);
- przydział ze specjalnej rezerwy (3%).

Operatorzy mogą nabywać również uprawnienia na rynku. Dotychczas odróżniano uprawnienia dla instalacji (EUA – EU Allowance) od uprawnień dla operatorów statków powietrznych (EUAA – EU Aviation Allowance). Rozróżnienie miało na celu ochronę podaży uprawnień dla sektora lotniczego.

³⁸ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012, s. 45–50; A. Gubrynowicz, *Emisja gazów cieplarnianych ze statków powietrznych: kontrowersje w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] 50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi, Warszawa 2014, s. 205–206.

było jednak włączenie emisji z lotnictwa do EU ETS w trakcie II okresu rozliczeniowego³⁹.

Zakresem EU ETS objęte zostały loty rozpoczynające się lub kończące na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego UE, z wyjątkiem wskazanych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE rodzajów działań lotniczych niepodlegających reżimowi ustanowionemu na jej mocy⁴⁰. Tak ustanowiony zakres EU ETS dla sektora lotniczego stał się zarzewiem sporu pomiędzy niektórymi liniami lotniczymi a władzami Wielkiej Brytanii o zasadność włączenia do EU ETS lotów wykonywanych pomiędzy lotniskami znajdującymi się na terytorium UE a resztą świata. W trybie prejudycjalnym sprawa znalazła finał w Trybunale Sprawiedliwości UE (TSUE), który uznał, że nałożenie obowiązku rozliczenia emisji z lotów pomiędzy UE a resztą świata nie narusza prawa międzynarodowego, w tym konwencji chicagowskiej, umowy „otwartego nieba” zawartej pomiędzy USA a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi⁴¹, czy też art. 2 ust. 2 Protokołu z Kioto⁴². Pomimo jednak dającego zielone światło wyroku TSUE⁴³ w 2013 r. podjęto decyzję o anulowaniu uprawnień pierwotnie przeznaczonych dla operatorów statków powietrznych w odniesieniu do lotów rozpoczynających się lub kończących na lotniskach zlokalizowanych poza UE, tym samym ograniczając zakres obowiązków spoczywających na operatorach

³⁹ Spójności systemu handlu służy podział na okresy rozliczeniowe (I okres rozliczeniowy – 2005–2007; II okres rozliczeniowy 2008–2012; III okres rozliczeniowy – 2013–2020; IV okres rozliczeniowy 2021–2030). Co do zasady wejście w kolejny okres rozliczeniowy poprzedzone było zmianami dyrektywy 2003/87/WE o charakterze systemowym związanym z zaostrzeniem celów unijnej polityki klimatycznej i w odpowiedzi na działania podejmowane na forum międzynarodowym.

⁴⁰ Wyłączenia z EU ETS obejmują m.in. oficjalne loty członków rządów i głów państw, loty wojskowe, loty wykonywane w celu przeprowadzenia misji ratunkowych, lotów szkoleniowych czy lotów rozpoczynających i kończących się (bez międzylądowania) na tym samym lotnisku. Zakres wyłączeń został wskazany w zał. I do dyrektywy 2003/87/WE, zaś uszczegółowiony w decyzji Komisji z dnia 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowej interpretacji rodzajów działalności lotniczej wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (2009/450/WE) (Dz.Urz. UE L 149 z 12.6.2009, s. 69–72).

⁴¹ Umowa o transporcie lotniczym (Dz.Urz. UE L 134 z 25.5.2007, s. 4–41, ze zm.).

⁴² Ciekawe i wyczerpujące omówienie wyroku TSUE C-366/10 *Air Transport Association of America* zob. K. Łuczak, *Omówienie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r. Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, C-366/10, online: <https://klimada2.ios.gov.pl/orzecznictwo/cred-auto-draft-33159c4fa5c3506bd9b2750c8c4dea6f-3/> [dostęp: 20.02.2022]. Zob. również przegląd uwag krytycznych do wyroku TSUE: A. Gubrynowicz, *Emisja gazów cieplarnianych...*, op. cit., s. 219–224.

⁴³ Wyrok TSUE C-366/10 *Air Transport Association of America*.

z tytułu uczestnictwa w EU ETS⁴⁴. Wskazany mechanizm miał być tymczasowym odstępstwem od stosowania wybranych postanowień dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do działań lotniczych, stał się jednak furtką do dalszego ograniczania zakresu jej stosowania przez operatorów. Uzasadnieniem podejmowanych działań miały być wysiłki w ramach ICAO podjęte w celu ustanowienia globalnego środka rynkowego (którym ostatecznie stał się system CORSIA) oraz nieblokowanie przez Unię międzynarodowych negocjacji w tym zakresie (poprzez jednostronnie podejmowane działania w stosunkach z państwami trzecimi). Anulowanie w 2013 r. uprawnień odnoszących się do lotów wykonywanych w 2012 r. można *de facto* uznać za działanie prawa wstecz⁴⁵ (wydane operatorom bezpłatnie uprawnienia do emisji były zwracane) oraz krok do tyłu unijnych instytucji, wcześniej wychodzących niejako „przed szereg” negocjacji podejmowanych wewnątrz ICAO.

W praktyce za sprawą kolejnych odstępstw, określanych mianem derogacji, wobec operatorów statków powietrznych nie stosowano postanowień dyrektywy 2003/87/WE nakładających m.in. obowiązki monitorowania, raportowania, weryfikacji oraz umarzania uprawnień w rejestrze Unii⁴⁶ w odniesieniu do wykonywanych przez nich lotów, które nie były lotami *stricto* wewnątrzunijnymi. Po raz pierwszy odstępstwo zastosowano na lata 2013–2016⁴⁷, następnie je prze-

⁴⁴ Zob. art. 1 i 2 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 377/2013/UE z dnia 24 kwietnia 2013 r. wprowadzającej tymczasowe odstępstwo od dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.Urz. UE L 113 z 25.4.2013, s. 1–4).

⁴⁵ Formalnie decyzja była stosowana od 24 kwietnia 2013 r., faktycznie jednak jej skutki rozciągały się na emisje z sektora z 2012 r.

⁴⁶ Podstawowe obowiązki operatorów związane z uczestnictwem w EU ETS dotyczą odnotowania w rejestrze Unii rachunku za posiadanie operatora statków powietrznych, sporządzenie planu monitorowania w zakresie emisji z operacji lotniczych, monitorowanie wielkości emisji, rozliczenie wielkości emisji za każdy rok okresu rozliczeniowego, sporządzanie raportów na temat wielkości emisji, sporządzenie sprawozdania z weryfikacji raportu oraz inne. Brak realizacji określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem kary finansowej na operatora, w tym dotkliwej kary w wysokości 100 euro za każdą nierozliczoną, a wyemitowaną tonę dwutlenku węgla.

⁴⁷ Zob. wniosek prawodawczy Komisji w sprawie projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wprowadzenia w życie do 2020 r. porozumienia międzynarodowego w sprawie stosowania jednego międzynarodowego środka rynkowego do emisji z międzynarodowego lotnictwa COM(2013) 722 final. Ostatecznie projekt został przyjęty w formie rozporządzenia (rozporządzenie 421/2014), co ze względu na działanie jego postanowień wstecz w odniesieniu do emisji z lotów wykonanych w 2013 r. uznać należy za słuszny krok ze strony unijnych instytucji; wniosek prawodawczy Komisji w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2003/87/WE w celu kontynuowania obecnego ograniczenia zakresu działalności lotniczej

dłużono do końca 2023 r. Jest to o tyle ciekawe, że prawodawca unijny nigdy nie zdecydował się na ograniczenie zakresu działań lotniczych podlegających uczestnictwu w systemie handlu, decydując się jedynie na zwolnienie operatorów z obowiązków wynikających z dyrektywy w odniesieniu do wybranych kategorii lotów⁴⁸. W efekcie EU ETS zasadniczo stosuje się wyłącznie do lotów rozpoczynających się i kończących na terytorium EOG. Jeżeli weźmie się również pod uwagę znaczące opóźnienia w pracach nad kolejnymi derogacjami, nie sposób uznać, że operatorzy statków powietrznych funkcjonują w stabilnym reżimie prawnym systemu, który nakłada na nich znaczące obciążenia o charakterze administracyjnym oraz fiskalnym. Powstaje zatem pytanie o racjonalność unijnego prawodawcy, wprowadzającego regulacje wymagające już na starcie modyfikacji, których skutki rozszerza się na okres przed ich wejściem w życie. W ocenie autorki tego rozdziału nie sprzyja to pewności prawa i jest czynnikiem utrudniającym prowadzenie działalności przez podmioty zainteresowane.

4. Implikacje dla sektora lotniczego wynikające z pakietu Fit for 55⁴⁹

14 lipca 2021 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet wniosków prawodawczych zbiorczo określanych mianem Fit for 55, stanowiących wyraz zaostreżenia unijnej polityki klimatycznej do roku 2030. W grudniu 2020 r. Rada Unii podjęła decyzję o ograniczeniu unijnych emisji netto⁵⁰ o co najmniej 55% w stosunku do emisji z 1990 r.⁵¹, podnosząc tym samym dotychczasowy cel mitygacyjny z 40% do co najmniej 55%. Tak ustalony cel przekazany został jako NDC unijny

i przygotowania do wdrożenia globalnego środka rynkowego od 2021 r. COM(2017) 54 final z 3.2.2017. Prace and wskazanym projektem rozporządzenia miały na celu przedłużenie odstępstwa ustanowionego do końca 2016 r. na mocy rozporządzenia 421/2014. Rozporządzenie zostało opublikowane 29.12.2018 r., miało zaś zastosowanie do emisji z lotów, począwszy od 1 stycznia 2017 r.

⁴⁸ Zasadniczo zakres EU ETS w dziedzinie lotnictwa określony w zał. I do dyrektywy 2003/87/WE nie uległ zmianom. Prawodawca unijny przyjął mechanizm polegający na uznaniu, iż wybrane wymagania stosowane w stosunku do operatorów wykonujących loty wewnątrzunijne nie są stosowane w przypadku lotów rozpoczynających się lub kończących na lotniskach zlokalizowanych poza Unią Europejską, zob. np. art. 28a dyrektywy 2003/87/WE.

⁴⁹ W podrozdziale pominięto omówienie Wniosku Komisji – rozporządzenia Parlamentu i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego, COM(2021) 561 final, gdyż podstawą rzeczowego wniosku jest art. 100 ust. 2 TFUE pozostający poza zakresem unijnych działań w dziedzinie środowiska, w tym ochrony klimatu.

⁵⁰ Emisja netto oznacza emisję po odliczeniu pochłaniania.

⁵¹ Rada Unii Europejskiej, Zgłoszenie do UNFCCC w imieniu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w sprawie aktualizacji ustalonego na poziomie krajowym wkładu Unii Europejskiej i jej

i państw członkowskich do realizacji porozumienia paryskiego i jest wiążący dla UE i jej państw członkowskich⁵². W ramach pakietu Fit for 55 przedstawione zostały dwa wnioski prawodawcze dotyczące zmiany dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do sektora lotniczego.

Pierwszy wniosek⁵³ ma na celu realizację unijnego wkładu do Porozumienia paryskiego i wdrożenie systemu CORSIA do prawa unijnego oraz prawa państw członkowskich. Głównym założeniem przyświecającym prawodawcy unijnemu jest stopniowe zmniejszanie liczby uprawnień przydzielanych bezpłatnie operatorom statków powietrznych na rzecz rozdziału uprawnień w drodze aukcji. Począwszy od 2024 r., rozdział uprawnień operatorów statków powietrznych w drodze aukcji miałby planowo wynieść 25%, podnosząc się do poziomu 50% w 2025 r. i 75% w 2026 r. Od 1 stycznia 2027 r. uprawnienia przestałyby być przyznawane w drodze bezpłatnych przydziałów. Likwidacji uległby również mechanizm przydziału uprawnień ze specjalnej rezerwy.

Jeżeli zaś chodzi o wdrożenie do prawa unijnego mechanizmu CORSIA, prawodawca unijny zaplanował rozszerzenie zakresu EU ETS w dziedzinie lotnictwa (zał. I do dyrektywy 2003/87/WE) w ten sposób, iż zakresem stosowania wybranych postanowień dyrektywy 2003/87/WE objęte zostaną loty pomiędzy dwoma różnymi państwami innymi niż państwa EOG, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo, które uznane zostaną za stosujące CORSIA. Co istotne, państwa członkowskie zobowiązane będą do obliczania każdego roku poziomu wymaganej kompensacji za poprzedni rok kalendarzowy w rozumieniu SARPs przyjętych dla CORSIA i do dnia 30 listopada każdego roku będą informować operatorów statków powietrznych o poziomie tej kompensacji. Skoro zatem państwa członkowskie UE uczestniczą w fazie pilotażowej wdrażania systemu CORSIA, do 30 listopada 2022 r. operatorzy powinni otrzymać niezbędne informacje dotyczące poziomu kompensacji za 2021 r. Przekazaniu tej informacji poświęcony został drugi wniosek⁵⁴ Komisji dotyczący przyjętego założenia, iż w 2021 r.

państw członkowskich, Bruksela, 18 grudnia 2020 r., Dokument 14222/1/20 REV 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST14222-2020-REV-1/pl/pdf> [dostęp: 23.02.2022].

⁵² O związaniu Unii Europejskiej prawem międzynarodowym w kontekście zmian klimatu zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej*, [w:] C. Mik, A. Borek (red.), *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, Warszawa 2021, s. 17–45.

⁵³ Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel redukcji emisji w całej gospodarce i odpowiednio wdrażająca globalny środek rynkowy, COM(2021) 552 final.

⁵⁴ Wniosek – decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii, COM(2021) 567 final.

wielkość emisji w sektorze lotniczym nie przekroczy wielkości emisji z poziomu bazowego za 2019 r. i tym samym dodatkowe kompensacje w ramach CORSIA za 2021 r. nie będą konieczne. Jest to o tyle istotna informacja, że państwa członkowskie miałyby – ze względu na będące w toku prace nad zmianą dyrektywy 2003/87/WE – stosunkowo niewiele czasu na opracowanie i przekazanie operatorom wymaganych informacji.

Niestety duża część legislacji unijnej odnoszącej się do szczegółów wdrażania CORSIA przyjęta zostanie w formie aktów o charakterze wykonawczym⁵⁵ (akty delegowane i akty wykonawcze), przez co ich ocena możliwa będzie dopiero po zakończeniu prac nad zmianą dyrektywy 2003/87/WE i ich przyjęciu. Jak dowiadujemy się z oceny skutków (Impact Assessment) proponowanych zmian, preferowanym do przyjęcia wariantem jest utrzymanie zasad EU ETS dla lotów krajowych oraz lotów wewnątrz EOG, w tym odlotów do Szwajcarii oraz do Zjednoczonego Królestwa, oraz objęcie mechanizmem CORSIA lotów pomiędzy EOG a państwami trzecimi i lotów pomiędzy dwoma państwami trzecimi. Natomiast w odniesieniu do przydziału bezpłatnych uprawnień ocena skutków odnosi się do wariantu całkowitej rezygnacji z bezpłatnych przydziałów na rzecz rozdziału uprawnień w drodze sprzedaży aukcyjnej jako wariantu preferowanego. Problematyczne wydaje się to, iż warianty stopniowego zwiększania liczby uprawnień sprzedawanych na aukcjach, przeanalizowane na potrzeby Impact Assessment, dotyczą innych wartości procentowych niż te zaprezentowane w projekcie zmiany dyrektywy⁵⁶. Stwierdzić zatem należy, że Komisja nie przeprowadziła oceny skutków dla wariantu przyjętego ostatecznie we wniosku. Można w tym miejscu domniemywać, iż wniosek Komisji pierwotnie miał zakładać pełne przejście do sprzedaży aukcyjnej po wejściu w życie zmiany dyrektywy⁵⁷. Brak rzetelnej oceny skutków stanowi istotne naruszenie zasad dobrej

⁵⁵ Zgodnie z wnioskiem prawodawczym COM(2021) 552 Komisja uzyska szerokie uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych w następujących zakresach: (i) szczegółowych ustaleń dotyczących sprzedaży aukcyjnej przez państwa członkowskie uprawnień do emisji lotniczych, w tym warunków przekazywania części dochodów z tej sprzedaży aukcyjnej do budżetu ogólnego Unii; (ii) warunków wykorzystania przez operatorów statków powietrznych dopuszczonych jednostek emisji; (iii) określenia metody obliczania zobowiązań operatorów statków powietrznych w zakresie umarzania uprawnień do emisji oraz (iv) wykazu państw innych niż państwa EOG, Szwajcarii i Zjednoczone Królestwo, które uznaje się za stosujące CORSIA do celów dyrektywy 2003/87/WE.

⁵⁶ W Impact Assessment przeanalizowano trzy warianty stopniowego odchodzenia od rozdziału uprawnień w drodze bezpłatnych przydziałów na rzecz sprzedaży aukcyjnej, tj. (i) A2SWIFT: Swift phase out; (ii) A3SLOW: Slow phase out, oraz (iii) Option A4RED: Slow reduction. Żaden z nich nie dotyczy opcji zaprezentowanej we wniosku prawodawczym.

⁵⁷ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive

legislacji i może być zarzutem podniesionym przed TSUE w razie ewentualnego sporu.

Jakie skutki może wywołać zmiana dyrektywy 2003/87/WE dla operatorów statków powietrznych w związku z pracami nad pakietem Fit for 55? W pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż na skutek wdrożenia systemu CORSIA nastąpi zwiększenie obciążeń administracyjnych dla operatorów, którzy zobowiązani będą do rozliczania wielkości emisji z większej liczby realizowanych połączeń (loty między EOG a resztą świata oraz loty między dwoma państwami innymi niż państwa EOG oraz Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo)⁵⁸. Oprócz tego sytuacja operatorów po wejściu zmian w życie będzie się różniła w zależności od tego, czy są obecni już na rynku w poprzednich okresach rozliczeniowych, czy też są to nowe podmioty, które dopiero wejdą na rynek lub znacząco zwiększą skalę prowadzonej działalności. Projektowane zmiany przewidują bowiem likwidację przydziału uprawnień ze specjalnej rezerwy – uprawnienia te zaś przeznaczone były dotychczas dla nowych operatorów wchodzących na rynek i takich, u których znacząco wzrosła liczba tonokilometrów na skutek zwiększenia liczby wykonywanych połączeń. Rezygnacja z przydziałów uprawnień ze specjalnej rezerwy może stanowić istotną barierę dla wejścia na rynek, skutki takiego kroku nie zostały niestety przeanalizowane przez Komisję w ocenie skutków.

Co więcej, stopniowe przechodzenie z rozdziału uprawnień do emisji w drodze bezpłatnych przydziałów na rzecz sprzedaży aukcyjnej spowoduje, że w ciągu kilku lat operatorzy lotniczy będą zobowiązani do zapłaty za wszystkie uprawnienia, co może przełożyć się na koszty prowadzonej działalności lotniczej i zmiany cen oferowanych końcowym odbiorcom usług przewozu lotniczego. Wprawdzie z szacunków Komisji wynika, że prognozowany wpływ pakietu Fit for 55 na ceny biletów lotniczych w zależności od przyjętej opcji ma być znikomy⁵⁹, pełna ocena będzie jednak możliwa dopiero po wejściu projektowanych zmian w życie. Dotąd bowiem operatorzy statków powietrznych mieli możliwość ubiegania się o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji, mając zaś na uwadze szybko rosnące ceny uprawnień i obserwowane w Europie zjawisko inflacji, nie sposób jednoznacznie ustalić, jakie ostatecznie koszty poniosą konsumenci.

2003/87/EC as regards aviation's contribution to the Union's economy-wide emission reduction target and appropriately implementing a global market-based measure SWD/2021/603 final, s. 32–33, 107.

⁵⁸ Rozliczanie wielkości emisji z operacji lotniczych wewnątrz EOG odbywać się będzie za pomocą unijnych uprawnień do emisji, zaś lotów objętych mechanizmem CORSIA za pomocą jednostek uznanych i przyjętych na jego potrzeby.

⁵⁹ Ibidem, s. 60–62.

5. Relacja między EU ETS a Swiss i UK ETS

Kilka słów należy poświęcić relacji pomiędzy EU ETS a systemami handlu w Konfederacji Szwajcarskiej (Swiss ETS) i w Zjednoczonym Królestwie (UK ETS). 1 stycznia 2020 r. weszła w życie umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁶⁰. Wskazaną umową objęci są operatorzy statków powietrznych obowiązkowo uczestniczący w jednym z tych systemów. Z punktu widzenia sektora lotniczego najistotniejsze postanowienia umowy zamieszczono w załączniku I tabeli B⁶¹, gdzie określono podstawowe kryteria uczestnictwa operatorów w obydwu systemach oraz obowiązki państw członkowskich. Na mocy umowy loty rozpoczynające się w EOG, a kończące się w Szwajcarii objęte są zakresem EU ETS, loty natomiast rozpoczynające się w Szwajcarii, a kończące się na terytorium EOG objęte są zakresem Swiss ETS. Powiązanie zakłada również wzajemne honorowanie w obydwu systemach uprawnień do emisji spełniających kryteria EU ETS lub szwajcarskiego ETS. W praktyce oznacza to dopuszczenie wszystkich uczestników powiązanych systemów do udziału w aukcjach uprawnień do emisji oraz możliwość rozliczania wielkości emisji przy użyciu uprawnień pochodzących z powiązanego systemu⁶².

Drugim systemem ETS, który wykazuje pewne zależności od unijnego systemu handlu, jest brytyjski system handlu uprawnieniami do emisji. Powiązanie tych systemów jest jednak zgoła inne niż w przypadku systemu szwajcarskiego,

⁶⁰ Umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 322 z 7.12.2017, s. 3–26 ze zm.).

⁶¹ Jest to o tyle istotne, że postanowienia załączników do umowy zmieniane są w trybie decyzji Wspólnego Komitetu powołanego na mocy umowy, a nie w trybie negocjacji zmiany umowy międzynarodowej, zob. decyzję nr 2/2019 Wspólnego Komitetu ustanowionego na mocy Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z dnia 5 grudnia 2019 r. zmieniającą załączniki I i II do Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.Urz. UE L 314 z 29.9.2020, s. 68–86) oraz decyzję nr 2/2020 Wspólnego Komitetu ustanowionego na mocy Umowy między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie zmiany załączników I i II do umowy oraz przyjęcia norm technicznych powiązania (Dz.Urz. UE L 226 z 25.6.2021, s. 16–30).

⁶² Na temat powiązania unijnego i szwajcarskiego ETS zob. A. Borek, *Lotnictwo w świetle umowy o powiązaniu unijnego i szwajcarskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji*, „GO₂50. Klimat. Społeczeństwo. Gospodarka” 2020, nr 1, s. 80–87.

opiera się bowiem na umowie o współpracy i handlu między UE a UK z 2021 r.⁶³ i jest skutkiem wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE z dniem 1 stycznia 2021 r. Założeniem, które przyjęły obie strony umowy, jest utrzymywanie przez każdą z nich niezależnych, ale skutecznie funkcjonujących systemów handlu. W kontekście lotnictwa, zgodnie z art. 7.3 pkt 4 tej umowy: „Zakres unijnego systemu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych obejmuje loty rozpoczynające się z Europejskiego Obszaru Gospodarczego do Zjednoczonego Królestwa”. Mając na uwadze tak poczynione ustalenia pomiędzy UE a Zjednoczonym Królestwem, Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane 2021/1416⁶⁴ zmieniające zakres EU ETS w ten sposób, że loty z UK do EOG zostały z niego wyłączone. Loty te objęte są zakresem UK ETS⁶⁵.

Tabela 1. Ogólne założenia wybranych systemów ETS

Nazwa systemu ETS	Zakres systemu ETS
EU ETS	loty wewnątrz EOG, loty z EOG do Szwajcarii, loty z EOG do Zjednoczonego Królestwa
Swiss ETS	loty ze Szwajcarii do EOG, loty wewnętrzne
UK ETS	loty z UK do EOG, loty wewnętrzne, loty UK – Gibraltar, loty z UK na teren konstrukcji morskiej na szelfie kontynentalnym UK lub państwa EOG
CORSIA	loty między EOG a państwami trzecimi, loty między dwoma państwami trzecimi innymi niż państwa EOG, Szwajcaria i Zjednoczone Królestwo, uznanymi za stosujące mechanizm CORSIA na potrzeby dyrektywy 2003/87/WE

Opracowanie własne.

Tym samym operatorzy statków powietrznych wykonujący loty nad terytorium Europy muszą czynić zadość obowiązkom związanym z uczestnictwem w czterech

⁶³ Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony (Dz.Urz. UE L 444 z 31.12.2021, s. 14–1462).

⁶⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/1416 z dnia 17 czerwca 2021 r. zmieniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wyłączenia lotów ze Zjednoczonego Królestwa z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (Dz.Urz. UE L 305 z 31.8.2021, s. 1–2).

⁶⁵ Więcej na temat zakresu UK ETS zob. *Informacja dla operatorów statków powietrznych dotycząca brytyjskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (UK ETS)*, Kobize.pl, <https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2021/id/1869/informacja-dla-operatorow-statkow-powietrznych-dotyczaca-ustanowienia-brytyjskiego-systemu-handlu-uprawnieniami-do-emisji-uk-ets> [dostęp: 28.02.2022].

na różne sposoby ze sobą powiązanych systemach mających na celu kontrolę i redukcję emisji z lotnictwa (EU ETS, CORSIA, Swiss ETS, UK ETS). Uproszczone zakresy poszczególnych systemów ETS prezentuje tabela 1 powyżej.

6. Zakończenie

Od czasu wejścia w życie zmian dyrektywy 2003/87/WE przewidujących włączenie sektora lotniczego do EU ETS operatorzy statków powietrznych zaskakiwani są kolejnymi wnioskami prawodawczymi Komisji mającymi na celu modyfikację pierwotnie ustalonego zakresu EU ETS oraz realizację ambitnych celów polityki klimatycznej Unii Europejskiej. Obecnie operatorzy statków powietrznych realizujący operacje lotnicze nad terytorium Europy obciążeni są obowiązkami wynikającymi z czterech systemów redukcji emisji gazów cieplarnianych, mianowicie: EU ETS, szwajcarskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Swiss ETS), brytyjskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (UK ETS) oraz systemu kompensacji emisji z lotnictwa międzynarodowego (CORSIA). Wejście w życie umowy o powiązaniu systemów handlu unijnego i szwajcarskiego, wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii oraz wdrażanie CORSIA w stosunku do operatorów uczestniczących w tych systemach zbiegło się w czasie z wybuchem i trwaniem w Europie i na świecie pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Niepewność co do dalszych prognoz powrotu do ścieżki wzrostu liczby wykonywanych połączeń lotniczych w 2019 r. sprawia, że operatorzy lotniczy funkcjonują w niepewnej rzeczywistości zarówno w wymiarze faktycznym, jak i prawnym.

W grudniu 2020 r. Rada Unii zdecydowała o zaostrzeniu unijnej polityki klimatycznej i podniesieniu NDC unijnego i państw członkowskich z poziomu 40% do co najmniej 55%. Wyrazem zwiększenia ambicji UE w dziedzinie ochrony klimatu jest pakiet wniosków prawodawczych Komisji zbiorczo określanych mianem Fit for 55. W ramach proponowanych zmian przewiduje się wdrożenie do prawa unijnego mechanizmu CORSIA oraz stopniowe przechodzenie od bezpłatnych przydziałów uprawnień do emisji na rzecz rozdziału uprawnień w drodze sprzedaży aukcyjnej. Likwidacji ma ulec również przydział uprawnień ze specjalnej rezerwy. Niestety ze względu na różnice w przeprowadzonej ocenie skutków regulacji (Impact Assessment) a tym, co Komisja opublikowała we wnioskach prawodawczych, istnieje trudność w ocenie możliwych skutków proponowanych zmian dla sektora lotniczego. W ocenie autorki rezygnacja z bezpłatnych przydziałów oraz przydziałów ze specjalnej rezerwy będzie działać na korzyść dużych operatorów działających na rynku. Proponowane zmiany mogą

bowiem wzmocnić bariery wobec wejścia na rynek nowych podmiotów. Sytuacji nie ułatwiają kryzys ekonomiczny wywołany pandemią COVID-19 oraz dynamicznie wzrastające ceny towarów i usług, w tym ceny surowców, przez co nie sposób określić, jak proponowane zmiany wpłyną na sektor lotniczy po wejściu w życie Fit for 55. Można mieć jedynie nadzieję, iż kryzys w lotnictwie wywołany pandemią będzie stanowić istotny punkt odniesienia dla dalszych negocjacji pakietu Fit for 55 w kierunku zmniejszenia obciążeń administracyjnych sektora w obliczu niepewnej przyszłości.

ROZDZIAŁ 3

ORGANIZACJA IMPREZ TURYSTYCZNYCH, UŁATWIANIE NABYWANIA POWIĄZANYCH USŁUG TURYSTYCZNYCH ORAZ DOSTARCZANIE USŁUG TURYSTYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI LINII LOTNICZYCH – ASPEKTY PRAWNE¹

DOMINIK BOREK

ORCID 0000-0003-1500-8235

1. Wstęp

Operatorem statku powietrznego jest podmiot, który użytkuje statek powietrzny w czasie wykonywania operacji lotniczej, lub właściciel takiego statku powietrznego, w przypadku gdy podmiot ten nie jest znany lub nie został wskazany przez właściciela statku powietrznego². W kontekście dostarczania pojedynczych usług turystycznych, organizacji imprez turystycznych i ułatwiania nabywania powiązanych usług turystycznych przez operatorów lotniczych należy rozpocząć rozważania na ten temat od aspektów historycznych.

W doktrynie przyjmuje się, że przedsiębiorstwa turystyczne biorą początek od pierwszej komercyjnej wycieczki³ zorganizowanej w 1841 r. przez T. Cooka na trasie Leicester – Loughborough. Sukces gospodarczy i społeczny wskazanego przedsięwzięcia spowodował powstanie pierwszego biura podróży (organizatora turystyki), którego tradycje do dnia słynnej upadłości w 2019 r.⁴ kontynuowała Tho-

¹ Rozdział zawiera osobiste poglądy autora i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji. Rozdział prezentuje stan prawny na dzień 21.02.2022 r.

² Na potrzeby tego rozdziału została przyjęta definicja częściowo zaczerpnięta z ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1223). Warto natomiast wskazać, iż z kolei użytkownikiem statku powietrznego w rozumieniu ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235) jest jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych.

³ Zgodnie z art. 3 pkt 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 187, 1334, z 2017 r. poz. 60) wycieczka oznaczała rodzaj imprezy turystycznej, której program obejmował zmianę miejsca pobytu jej uczestników.

⁴ D. Borek, *Konsekwencje niewypłacalności Thomasa Cooka dla angielskiej Premiership*, [w:] K. Płonka-Bielenin, D. Wolski (red.), *Prawne i praktyczne aspekty turystyki i rekreacji*, Katowice, 2021, s. 11–31.

mas Cook Group⁵. Pierwsze zorganizowane wycieczki powietrzne tworzyła z kolei DELAG (Deutsche Luftschiffahrts-Aktiengesellschaft)⁶, spółka powstała w 1909 r. w Niemczech⁷. Flota tego przedsiębiorcy składała się ze sterowców wykorzystywanych do celów transportowych i turystycznych. Erę takich statków powietrznych zakończyła katastrofa LZ-129 Hindenburg, która miała miejsce 6 maja 1937 r., a której bezpośrednią przyczyną była emisja gazu – wodoru do atmosfery⁸. Reakcja chemiczna tlenu z wodorem stanowi zjawisko mieszaniny łatwopalnej, charakteryzujące się gwałtowną i natychmiastową reakcją wybuchową⁹.

W latach 20. XX w. w opozycji do sterowców zaczęły rozwijać się loty samolotami pasażerskimi, co dało początek erze dzisiejszych przewozów powietrznych. W 1923 r. dokonano pierwszego przelotu między kontynentami bez międzylądowania, a już rok później miała miejsce podróż lotnicza dookoła świata¹⁰. Możliwość rozwijania dużych prędkości sprawiła, że ten środek transportu coraz chętniej wykorzystywano w działalności transportowej¹¹. W 1953 r. samolot Douglas DC-7 rozwinął prędkość blisko 500 km/h, co dało początek erze odrzutowców¹². Rozwój technologiczny pozwolił na zwiększenie dystansu bezpośredniego połączenia¹³ – obecnie statki powietrzne będące odrzutowcami dominują w prowadzonej komercyjnie turystycznej działalności przewoźników lotniczych na świecie i rozwijają prędkość do ponad 1000 km/h. Jak wskazuje A. Konert, już w latach 60. XX w. popyt na usługi lotnicze zaczął przekraczać podaż, dlatego też opracowano nowe metody współpracy w praktyce udostępniania dodatkowych miejsc¹⁴. Zapotrzebowanie na jednoczesny przelot większej grupy turystów

⁵ *Thomas Cook History*, ThomasCook.com, <https://www.thomascook.com/thomas-cook-history/> [dostęp: 1.02.2022].

⁶ Zob. też w kwestii działań promocyjnych: D. Borek, *Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej – Komentarz*, Radom 2019.

⁷ A. Czuba, *Coraz szybciej, coraz dalej... Jak się kiedyś latało*, Forbes.pl, <https://www.forbes.pl/programy-lojalnoscowe/historia-lotow-pasazerskich-jak-sie-kiedys-latalo/9vwcdy5> [dostęp: 1.02.2022].

⁸ *The Hindenburg Disaster*, Airships.net, <https://www.airships.net/hindenburg/disaster/> [dostęp: 1.01.2022]; H. Morrison, *Katastrofa w powietrzu, relacja radiowa z lądowania „Hindenburga”*, [w:] T.L. Glennon (red.), *Nasze czasy. Ilustrowana historia XX wieku*, Warszawa 2000, s. 269.

⁹ *Czy wystarczy połączyć wodór i tlen, by powstała woda?*, PolskieRadio.pl, <https://www.polskieradio.pl/9/5364/Artykul/2037527,Czy-wystarczy-polaczyc-wodor-i-tlen-by-powstala-woda> [dostęp: 1.02.2022].

¹⁰ T.L. Glennon (red.), *Nasze czasy...*, op. cit., s. 214.

¹¹ Szerzej na temat historycznych uwarunkowań rozwoju turystyki zob. D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Prawo turystyki*, Gdańsk 2021, s. 23–33.

¹² T.L. Glennon (red.), *Nasze czasy...*, op. cit., s. 214.

¹³ A. Czuba, *Coraz szybciej...*, op. cit.

¹⁴ A. Konert, *Wycieczki lotnicze – aspekty prawne*, [w:] M. Nesterowicz (red.), *Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej*, Toruń 2013, s. 113–125.

spowodowało rozwój kontraktów cywilnych w postaci czarterów¹⁵, które do dziś stanowią poza bezpośrednią działalnością przewozową linii lotniczych najczęstszą formę wykorzystania powierzchni statku powietrznego w aktywności turystycznej.

Po dokonanym wstępie i omówieniu zjawiska z perspektywy historycznej należy przejść do rozważań nad dzisiejszą działalnością operatorów statków powietrznych. Mają one na celu zobrazowanie podmiotowego zakresu regulacji turystycznych w działalności operatorów statków powietrznych.

2. Dostarczanie usług turystycznych

2.1. Regularne przewozy lotnicze (przewozy rejsowe)

Pierwszym rodzajem tu omówionej działalności linii lotniczych jest prowadzenie przewozów rejsowych. W rozumieniu ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2361) tego rodzaju działalność jest definiowana jako aktywność dostawcy usług turystycznych. Drugim rodzajem dostarczanej przez przewoźników lotniczych usługi turystycznej będzie organizacja lotów czarterowych, która zostanie omówiona w dalszej części rozważań.

Zgodnie z definicją legalną na gruncie ustawy – Prawo lotnicze regularnym przewozem lotniczym jest przewóz lotniczy, jeżeli w każdym locie miejsca w statkach powietrznych przeznaczone do przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty są publicznie oferowane do nabycia, a przewóz jest wykonywany między tymi samymi punktami według opublikowanego rozkładu lotów albo w stałych odstępach czasu lub z częstotliwością wskazującą na regularność lotów.

Warto podkreślić, że zgodnie z podejściem D. Tłoczyńskiego rynek usług przewozu lotniczego jest podsystemem ogólnoswiatowego rynku przewozowego; jednocześnie najmłodsza, ale i najszybciej rozwijającą się gałęzią transportu pasażerów¹⁶. Wskazany autor dokonuje egzemplifikacji podmiotowej generatorów usług tego rodzaju:

- 1) indywidualni podróżni lub w ramach grupy;
- 2) przedsiębiorcy organizujący wyjazdy zbiorowe;
- 3) organizacje i inne przedsiębiorstwa.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2017*, Wiadomości Turystyczne, Warszawa 2017, s. 8.

Ta ostatnia grupa w głównej mierze dotyczy poczty i ładunków cargo, które są przewożone specjalnymi statkami powietrznymi bądź stanowią uzupełnienie głównego przelotu pasażerskiego¹⁷.

Jak wskazuje M. Polkowska, zasadą w lotnictwie międzynarodowym jest suwerenność rozciągająca się na przestrzeń powietrzną danego państwa. Powietrze nie jest więc „wolne” dla żeglugi powietrznej, lecz podlega regulacjom krajowym i międzynarodowym¹⁸. Należy jednak podkreślić, że zasada ta podlega pewnym uzasadnionym racjonalnością modyfikacjom, m.in. w zakresie wolności przelotu nad morzem otwartym czy wyłączną strefą ekonomiczną państwa. D. Tłoczyński określa wręcz, że lotnictwo stanowi filar globalizacji¹⁹, a co za tym idzie odpowiednich zmian legislacyjnych ingerujących w tę część wspólnego rynku. Analogicznie do rynku przewozów morskich regularne przewozy można nazywać żeglugą liniową, czyli prowadzoną po ustalonej zgodnie z rozkładem trasie²⁰. Żegluga powietrzna, jak wskazuje się w *Raporcie Rynek Lotniczy 2018*, podlega organom państwowej kontroli ruchu lotniczego odbywającego się w granicach państwa, w debacie publicznej dąży się jednak do zwiększenia liberalizacji tego obszaru²¹. Wejście Polski do UE spowodowało wzmożoną realizację polityki tzw. otwartego nieba w przewozach lotniczych realizowanych nad terytorium RP²².

Zgodnie z ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 548) przewóz pasażerów stanowi jedną z podstawowych usług turystycznych. Powyższe stwierdzenie ma niebagatelne znaczenie w ustalaniu na gruncie wspomnianej ustawy, jaki jest charakter takiego modelu biznesowego. Może to być jeden z trzech podstawowych rodzajów prowadzonych przez: dostawcę usługi turystycznej; organizatora turystyki; przedsiębiorcę ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych²³. Na gruncie niniejszych rozważań kwestie te zostaną odpowiednio poddane analizie.

¹⁷ D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2018*, Wiadomości Turystyczne, Warszawa 2018, s. 10–11.

¹⁸ M. Polkowska, *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres, ewolucja*, Warszawa 2009, s. 29–30, zob. też D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2018*, op. cit., s. 30.

¹⁹ D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2018*, op. cit., s. 8.

²⁰ A. Czerniak, D. Sipiński, *Jakiej floty potrzebuje Polska? Scenariusze rozwoju żeglugi morskiej*, Warszawa 2018, s. 11.

²¹ D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2018*, op. cit., s. 8.

²² M. Weiss, *Linie niskokosztowe a wzrost ruchu turystycznego w Krakowie na przykładzie Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.*, [w:] S. Wodejko (red.), *Gospodarka turystyczna a grupy interesu*, Warszawa 2006, s. 383–384.

²³ Szerzej: D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, Gdańsk 2020.

2.2. Czarterowe przewozy lotnicze

Zmiany technologiczne i cywilizacyjne w ramach działalności operatorów lotniczych były generatorem zmian legislacyjnych w obszarze prawa cywilnego, co zapoczątkowało rozwój działalności czarterowej (czarterów – ang. *charters*). Będzie ona kolejnym rodzajem działalności biznesowej wymagającym omówienia, tak aby określić zakres podmiotowy aktywności turystycznej w poczynaniach operatorów statków powietrznych. Zgodnie ze słowniczkiem pojęć ustawowych obowiązującym na gruncie ustawy – Prawo lotnicze przewozem czarterowym jest przewóz lotniczy dokonywany na podstawie umowy czarteru lotniczego, w której przewoźnik lotniczy oddaje do dyspozycji czarterującego określoną liczbę miejsc lub pojemność statku powietrznego w celu wykonania określonego przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, wskazanych przez czarterującego. Wskazana definicja, jakkolwiek użyteczna w ramach niniejszych rozważań, nie ma charakteru wyczerpującego i w celu określenia istotnych elementów umowy czarteru statku powietrznego należy odwołać się przede wszystkim do orzecznictwa, jak również do stanowiska wypracowanego w piśmiennictwie.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r. (I ACa 100/13) wskazał, iż umowa czarterowa (w praktyce zwana również umową czarteru lub charteru):

nie należy do kategorii umów o korzystanie z rzeczy (przede wszystkim rzecz nie jest oddawana w posiadanie czarterującemu, a nadto inny jest cel umowy), ale do umów o świadczenie usług, co zbliża ją do umowy przewozu. Jest to zatem samodzielny rodzaj kontraktu. Umowa czarteru musi zawierać co najmniej oznaczenie przedmiotu czarteru, wynagrodzenie należne oddającemu w czarter oraz czas trwania stosunku czarteru. Szczególnie istotne jest określenie przedmiotu czarteru, na co składają się dwa elementy:

1. statyczny, oznaczający powierzchnię użytkową statku powietrznego, zaspokajającą potrzeby czarterującego co do ilości osób lub wielkości ładunku;
2. dynamiczny dotyczący zdolności przemieszczania się, obciążający oddającego w czarter. W głównej mierze będzie on dotyczył zapewnienia prawidłowego stanu technicznego, paliwa, usług naziemnych albo konkretnych portów w celu odbicia lądowania²⁴.

²⁴ Zob. [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/\\$N/15450000000503_I_ACa_000100_2013_Uz_2013-08-27_001](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/$N/15450000000503_I_ACa_000100_2013_Uz_2013-08-27_001) [dostęp: 11.01.2022].

W doktrynie dodatkowo zwraca się uwagę, że jest to umowa ryzyka dla czarterującego, który ponosi opłatę bez względu na ilość wykorzystanych miejsc²⁵. Jak podkreśla M. Połaniecki, umowa czarteru musi więc zawierać przynajmniej wskazanie stron kontraktu, przedmiot umowy, czas jej trwania i wynagrodzenie²⁶. Umowy czarterowe podlegają wielu podziałom ze względu na przyjęte kryterium rozróżnienia. Istotny z punktu widzenia niniejszych rozważań jest podział wprowadzony przez M. Nesterowicza ze względu na zakres usług turystycznych:

- 1) czarter obejmujący kilka lądowań (tzw. *all inclusive*);
- 2) czarter do jednego portu/lotniska (miejsca wypoczynku);
- 3) czarter na specjalne okazje (wydarzenia)²⁷.

Nomenklatura i systematyka w tym zakresie sugerują odniesienie wyłącznie do rynku usług, natomiast bardziej stosowne byłoby określenie kryterium ze względu na produkty turystyczne, tym bardziej że w głównej mierze czartery dotyczą tego właśnie obszaru:

- 1) produktów w postaci imprezy turystycznej;
- 2) produktów w postaci powiązanych usług turystycznych;
- 3) produktów będących pojedynczą usługą turystycznego transportu pasażera.

Podmiot udostępniający w czarterze statki powietrzne bez wątpienia będzie zatem dostawcą usługi turystycznej w postaci zapewnienia przelotu pasażerskiego. Wyłącznie od czarterującego zależy z kolei to, jak ta usługa zostanie spakietowana przez ewentualnego przedsiębiorcę turystycznego. To prowadzi nas do analizy dwóch kolejnych modeli biznesowych związanych z imprezami turystycznymi i powiązanymi usługami turystycznymi.

2.3. Organizacja imprez turystycznych

Jednym z podstawowych sposobów organizowania przewozu dla imprez turystycznych jest, jak wskazano powyżej, wykorzystanie transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego. Na potrzeby określenia minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych minister właściwy ds. instytucji finansowych wyszczególnił cztery możliwości organizowania przewozu lotniczego dla imprez turystycznych (w tym dwie w zakresie czarteru)²⁸:

²⁵ A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010, s. 147.

²⁶ *Charakter prawny umowy czarteru lotniczego*, SJLegal.eu, <http://sjlegal.eu/blog/charakter-prawny-umowy-czarteru-lotniczego/> [dostęp: 1.01.2022].

²⁷ A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna...*, op. cit., s. 149.

²⁸ Analogicznego rozróżnienia dokonano na potrzeby określenia wysokości składki wnoszonej przez organizatorów turystyki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny i Turystyczny Fundusz Pomocowy.

- 1) na terytorium państw europejskich i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego;
- 2) na terytorium państw pozaeuropejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego;
- 3) na terytorium państw europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego²⁹;
- 4) na terytorium państw mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej – w obrębie obwodu kaliningradzkiego, oraz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w ramach każdej usługi transportowej³⁰.

Usługami turystycznymi analizowanymi w tym rozdziale będą tylko te objęte pakietem czy, jak wskazuje J. Raciborski, tzw. umową kompleksową³¹. Dodatkowo, jeżeli impreza turystyczna jest realizowana na podstawie odrębnych umów, wszystkie umowy obejmujące poszczególne usługi turystyczne w ramach tej samej imprezy turystycznej są traktowane jako realizowane przez jednego organizatora turystyki³². Przedsiębiorca turystyczny ponosi pełną odpowiedzialność za należytą realizację całości imprezy turystycznej, bez względu na to, czy usługi te mają być wykonane przez ten podmiot czy przez innych dostawców usług turystycznych. Organizatorem turystyki, zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, jest przedsiębiorca, który tworzy i sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne, bezpośrednio lub za pośrednictwem innego przedsiębiorcy turystycznego lub razem z innym przedsiębiorcą turystycznym, lub też przekazuje dane podróжного innemu przedsiębiorcy turystycznemu w sposób określony w ustawie³³. Imprezą turystyczną jest z kolei połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji,

²⁹ Może to być rejsowy transport lotniczy.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróжных związanych z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2508).

³¹ J. Raciborski, *Usługi turystyczne – przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 18.

³² D. Borek, K. Świtaj, H. Zawistowska, *O zgodności z prawem UE regulacji art. 15k ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, [w:] I. Barwicka-Tylek, P. Dziewałtowski-Gintowt, K. Zyzik, Ł. Łyżwa, *Prawo – narzędzie sprawiedliwości czy władzy?*, Kraków 2020, s. 51–81.

³³ D. Borek, *Przedsiębiorca w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych – koncepcja przedmiotowego charakteru regulacji*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW” 2018, nr 4.

spełniające warunki ustawowe³⁴. Kluczowe dla zrozumienia obszaru działalności organizatorów turystyki jest omówienie przypadków, w których powstaje impreza turystyczna.

Aby dokładnie zrozumieć działalność organizatora turystyki, rozpocząć należy od podziału sposobów tworzenia imprez turystycznych, który prezentuje się w sposób następujący:

1. Pakietowanie przez jednego przedsiębiorcę – usługi turystyczne są łączone przez jednego przedsiębiorcę turystycznego, w tym na prośbę podróżnego lub zgodnie z jego wyborem, przed zawarciem umowy obejmującej wszystkie usługi³⁵.

Opisany wyżej sposób najczęściej jest stosowany w stacjonarnych biurach podróży, gdzie podróżny dokonuje wyboru z puli gotowych produktów przygotowanych przez touroperatora.

2. Pakietowanie w jednym miejscu – imprezy turystyczne są nabywane w jednym punkcie sprzedaży i zostały wybrane, zanim podróżny zgodził się dokonać zapłaty.

Wskazany sposób tworzenia imprez turystycznych dotyczy zarówno sklepu stacjonarnego, jak i jego odpowiednika działającego w trybie online³⁶.

3. Pakietowanie za cenę obejmującą całość (*all inclusive* – wszystko w cenie) – oferowane lub sprzedawane po cenie obejmującej wszystkie usługi lub po cenie całkowitej, lub gdy jedną z tych cen obciążany jest nabywca.

Oferowanie lub sprzedaż imprez turystycznych po jednej cenie powoduje automatyczne uznanie, iż powstał omawiany produkt turystyczny. Dodatkowo w sytuacji, gdy tylko obciążenie jest kierowane w stosunku do klienta, także mamy do czynienia z analogicznym utworzeniem produktu turystycznego.

4. Pakietowanie przy użyciu sformułowania: „impreza turystyczna” lub podobnego.

Jak wskazuje się w motywie 10 do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych – usługi takie są reklamowane lub sprzedawane przy użyciu określenia „impreza turystyczna” lub podobnego, wskazującego na bliski związek pomiędzy danymi usługami turystycznymi. Takimi podobnymi wyrażeniami mogą być np. „oferta łączona”, „all inclusive” lub „usługa wszystko w cenie”.

³⁴ Określone w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

³⁵ Zob też D. Borek, E. Wyrwicz, *Turystyczna działalność gospodarstw rolnych w świetle regulacji sektorowych*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2019, nr 3.

³⁶ Por. D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Komentarz...*, op. cit.

5. Pakietowanie z puli usług.

Impreza turystyczna zachodzi też w sytuacji, w której usługi są łączone po zawarciu umowy, na podstawie której podróżny został uprawniony do dokonania wyboru spośród ich różnych rodzajów.

6. Pakietowanie dynamiczne w ramach rezerwacji online poprzez przekazywanie informacji między przedsiębiorcami.

Tworzenie produktów w ten sposób jest typowym pakietowaniem dynamicznym: przedsiębiorca turystyczny, z którym zawarta została pierwsza umowa, przekazuje innemu lub innym przedsiębiorcom turystycznym szczegółowe dane dotyczące klienta. Jeżeli umowa taka zostanie zawarta najpóźniej 24 godziny po potwierdzeniu rezerwacji pierwszej usługi turystycznej, mamy do czynienia z imprezą turystyczną.

Imprezę turystyczną tworzą połączone co najmniej dwa różne rodzaje usług turystycznych, ergo produkt taki nie powstanie, gdy spakietowane zostaną wyłącznie dwie usługi tego samego rodzaju. Przykładowo połączenie przelotu z Warszawy do Bratysławy oraz transportu z Bratysławy do Wiednia jest jednym rodzajem usługi turystycznej w postaci przewozu podróżnych, nawet jeśli nie jest to transfer lotniczy. Aby dobrze zrozumieć istotę imprezy turystycznej, omówić należy również rodzaje usług turystycznych.

Zgodnie z ustawą o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych wyróżniamy następujące rodzaje usług turystycznych:

1. Przewóz pasażerów.

Usługa ta może być realizowana każdym środkiem transportu. Łączenie różnych typów środków lokomocji nie powoduje wyjścia poza rodzaj usługi, jakim jest przewóz.

2. Zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów.

Celem pobytowym jest zakwaterowanie na potrzeby podjęcia pracy zawodowej, realizacji potrzeb mieszkaniowych czy rozpoczęcia długoterminowego zagranicznego kursu językowego³⁷. Z kolei zakwaterowanie będące nieodłącznym elementem przewozu pasażerów może mieć formę zapewnionego lokum podczas trwającego rejsu w kajucie czy w kuszetce wagonu sypialnianego³⁸.

³⁷ Szerzej: ibidem.

³⁸ Producenci statków powietrznych również rozważają możliwość wprowadzenia w przyszłości tzw. lotniczych kuszetek, zob. *Będą lotnicze kuszetki? Airbus planuje wprowadzić miejsca leżące w samolotach!*, Newsweek.pl, <https://www.newsweek.pl/trendy-i-inspiracje/podroze/lozka-w-samolotach-airbusa-koncern-chce-wdrozyc-miejsca-lezace/m3rh9z2> [dostęp: 21.02.2022].

3. Wynajem pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych.

Umowa najmu pojazdu silnikowego będzie umową o usługę turystyczną zawartą z konkretnym dostawcą oferującym tego typu możliwości³⁹. Ważne jest, że ustawodawca odróżnia tego typu usługi od przewozu pasażerskiego.

4. Pozostałe, które nie stanowią integralnej części rodzajów usług wskazanych w punktach powyżej.

Każda inna usługa kierowana do podróżnych będzie miała charakter nowego rodzaju usługi, pod warunkiem że nie będzie nieodłączną częścią tzw. nazwanych rodzajów usług turystycznych (pierwsze trzy wymienione powyżej). Dla zobrazowania można tylko wskazać, że usługa *bed and breakfast* w hotelu jest integralną częścią zakwaterowania w celach innych niż pobytowe⁴⁰.

Zdroworozsądkowe podejście do sposobów powstawania imprez turystycznych powoduje, że rynek ten jest coraz bardziej atrakcyjny dla linii lotniczych, które uczestniczą w nim jako element pakietu usług. Niejednokrotnie też sami przedsiębiorcy lotniczy modyfikują działalność tak, aby była ona nastawiona na dodatkowe źródło dochodów z pakietyzacji imprez turystycznych. Ofertę taką mają przede wszystkim niskokosztowi przewoźnicy lotniczy. M. Nalazek wskazuje, że międzynarodowi touroperatorzy „są właścicielami lub kontrolują czarterowe linie lotnicze, wiele hoteli i wreszcie mają na zasadzie własności lub franchise wiele własnych punktów sprzedaży”⁴¹.

3. Ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych

Jak wskazuje M.N. Shawn, coraz częściej ulega zmianie podejście o nieograniczonej wprost suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej, co wynika m.in. z tego, że umowy międzynarodowe mogą odmiennie ustalać sposób wykonywania suwerennych uprawnień w tym zakresie. W głównej mierze pojawienie się takiego podejścia jest związane z rozwojem prawa kosmicznego⁴², choć należy

³⁹ Może być to również wynajem np. prywatnego helikoptera przez klienta mającego odpowiednie uprawnienia (licencje).

⁴⁰ Podobnie podawane posiłki i napoje na pokładzie samolotu będą integralną częścią usługi przewozu pasażerów.

⁴¹ M. Nalazek, *Świat. Dynamiczne pakietowanie płaszczyzn konkurencji*, [w:] *Raport. Zagrożenia zmieniły kierunki wyjazdów turystycznych. Europa górą. Touroperatorzy. Turystyka wyjazdowa. Ranking 2017*, red. E. Kubaczyk, s. 6, por. D. Tłoczyński (red.), *Raport Rynek Lotniczy 2017*, op. cit., s. 10, <https://sslkolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/projekty/Documents/Monitorowanie%20zmian%20przepis%C3%B3w%20prawnych%20-%20A.%20Borek-%2017.02.21.pdf> [dostęp: 11.02.2022].

⁴² M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 310–311.

pamiętać, że istnieją poważne różnice pomiędzy statusem przestrzeni kosmicznej a przestrzeni powietrznej. Z drugiej jednak strony, jak uważa prezes IATA, A. de Juniac, „lotnictwo to biznes związany z wolnością i będący katalizatorem wzrostu i wolności. Aby mógł w pełni się rozwijać, rządy muszą podnosić standardy bezpieczeństwa i zachować rozsądny poziom opodatkowania”⁴³. Linie lotnicze są jednym z największych podatników na świecie⁴⁴, również w związku z działalnością biznesową polegającą na ułatwianiu nabywania powiązanych usług turystycznych. Przez taki rodzaj działalności należy rozumieć niestanowiące imprezy turystycznej połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych nabytych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji, objęte odrębnymi umowami z dostawcami poszczególnych usług turystycznych⁴⁵, spełniające warunki, o których mowa w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

Podobnie jak w przypadku produktu, jakim jest impreza turystyczna, należy tu dokonać omówienia sposobu powstawania powiązanych usług turystycznych. Do utworzenia powiązanych usług turystycznych dochodzi, gdy przedsiębiorca turystyczny ułatwia podróżnym nabywanie usług turystycznych w określony ustawowo sposób. Wyróżnić można dwa sposoby tworzenia powiązanych usług turystycznych, polegające na:

- 1) ułatwianiu nabywania usług przy okazji jednego kontaktu z dokonaniem odrębnych opłat – klient podczas jednej wizyty lub kontaktu z punktem sprzedaży ma możliwość dokonania wyboru i zapłaty odrębnie za każdą usługę turystyczną⁴⁶. W takim przypadku dochodzi do pakietyzacji produktu w postaci powiązanych usług turystycznych. Dokonanie rezerwacji jakichkolwiek dodatkowych usług turystycznych podczas tej samej wizyty na stronach internetowych z rezerwacją danego przedsiębiorstwa może spowodować, że usługi te staną się częścią powiązanych usług turystycznych⁴⁷;
- 2) ułatwianiu nabywania usług w sposób ukierunkowany od przedsiębiorcy w ciągu 24 godzin.

⁴³ A. Jarczewski, *Optymistycznie w branży lotniczej*, „Rynek Turystyczny” 2018, nr 2, s. 33.

⁴⁴ M. Walków, *Bruksela da szlaban na tanie latanie*, BusinessInsider.com, <https://businessinsider.com.pl/firmy/strategie/ceny-biletow-lotniczych-w-gore-fit-for-55-to-koniec-taniego-latania/qnwp6bk> [dostęp: 23.01.2022].

⁴⁵ Wskazana definicja legalna zawiera błąd logiczny *ignotum per ignotum*.

⁴⁶ D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Komnetarz...*, op. cit.

⁴⁷ Gdy na stronie internetowej przewoźnika lotniczego pojawia się wyskakujące okienko pop-up wskazujące możliwość zawarcia dodatkowej umowy i dokonania odrębnej płatności za nią np. w zakresie wypożyczenia samochodu, mamy do czynienia z powiązaną usługą turystyczną.

Powyższe obrazuje sytuację, w której podróżny nabył od usługodawcy jedną usługę turystyczną i poprzez pomoc ukierunkowaną⁴⁸ z jego strony na innego przedsiębiorcę turystycznego nabywa dodatkowe usługi turystyczne⁴⁹. Jeżeli czynność ta zostanie dokonana najpóźniej 24 godziny po potwierdzeniu rezerwacji pierwszej usługi turystycznej, powstaje produkt w postaci powiązanych usług turystycznych.

W związku z tym przedsiębiorstwo ułatwiające nabywanie powiązanych usług turystycznych nie jest odpowiedzialne za należyte wykonanie tych dodatkowych usług turystycznych. W przypadku jakichkolwiek problemów z należytym wykonaniem usługi należy kontaktować się z odpowiednim usługodawcą. Dodatkowo trzeba wskazać, że w sytuacji, gdy powiązane usługi turystyczne są wynikiem zawarcia umowy pomiędzy podróżnym a przedsiębiorcą turystycznym, który nie jest przedsiębiorcą ułatwiającym nabywanie powiązanych usług turystycznych, następny przedsiębiorca turystyczny powinien poinformować tego, który ułatwił nabycie powiązanych usług turystycznych, o zawarciu odpowiedniej umowy. Zatem w przypadku zawarcia umowy o powiązane usługi turystyczne nie przysługują prawa mające zastosowanie do imprez turystycznych zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/2302⁵⁰. Na potrzeby określenia minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych minister właściwy ds. instytucji finansowych wyszczególnił trzy możliwości organizowania powiązanych usług turystycznych wraz z usługą przewozu (w tym przewozu lotniczego) dla podróżnych:

- 1) ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych wykonywanych na terytorium państw pozaeuropejskich, jeżeli jest realizowana usługa transportowa;

⁴⁸ Ukierunkowaną, czyli skierowaną bezpośrednio do tego przedsiębiorcy. Pojęcie to jest wyjaśniane w motywach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.Urz. UE L 326 z 11.12.2015, s. 1–33).

⁴⁹ Pomoc ta może polegać na bezpośrednim skontaktowaniu klienta z danym przedsiębiorcą mającym już jego podstawowe dane, takie jak np. termin przelotu, imię i nazwisko, numer karty kredytowej.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG.

- 2) ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych wykonywanych na terytorium państw europejskich⁵¹, jeżeli jest realizowana usługa transportowa, z wyłączeniem pkt 3;
- 3) ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych wykonywanych na terytorium państw mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej – w obrębie obwodu kaliningradzkiego oraz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jest realizowana usługa transportowa.

Umowa o świadczenie powiązanych usług turystycznych jest swoistym rodzajem kontraktu nienazwanego⁵². Można wręcz stwierdzić, że jest to umowa *sui generis*, która nie daje się jednoznacznie zakwalifikować w ramach systemu prawa. W istocie dotyczy nie tylko wykonywania wobec klienta odpowiednich usług, jest związana również z zapewnieniem takiej osobie elementarnej poczucia bezpieczeństwa, w wymiarze zarówno materialnym, jak i niematerialnym. Obowiązkiem przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych jest zawarcie umowy w zakresie odpowiedniego zabezpieczenia na wypadek niewypłacalności. Dodatkowym obowiązkiem jest zachowanie w tajemnicy danych osobowych podróżnego – w szczególności dane wrażliwe dotyczące zdrowia muszą podlegać ochronie, ale zastosowanie to będzie dotyczyło wszystkich danych osobowych.

Ze względu na mniejszy zakres odpowiedzialności przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (każdy usługodawca odpowiada za wykonanie swojej usługi) niż organizatorów turystyki, którzy odpowiadają za wykonanie wszystkich usług objętych umową, w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny przyjęto, że wysokość składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny od podróżnego korzystającego z powiązanych usług turystycznych będzie na poziomie 50% wysokości składki⁵³ ustalonej od podróżnego biorącego udział w imprezie turystycznej⁵⁴. Na margi-

⁵¹ Lista terytoriów tzw. państw europejskich jest zawarta w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych związanej z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2508).

⁵² Por. D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Komentarz...*, op. cit.

⁵³ Z kolei w ramach Turystycznego Funduszu Pomocowego przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych w ogóle nie zostali objęci jego ochroną, zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wysokości składki na Turystyczny Fundusz Pomocowy (Dz.U. z 2020 r. poz. 2379).

⁵⁴ Uzasadnienie do rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12304951/katalog/12469872#12469872> [dostęp: 11.01.2022].

nesie warto wskazać, że prawodawca ocenił, że największym ryzykiem są obarczone imprezy turystyczne z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego, i dla nich określił najwyższą składkę. W przypadku powiązanych usług turystycznych usługa przewozu pozostała bez rozróżnienia środka transportu, co nie pozwala na jednoznaczne ocenienie udziału w tym rynku przewoźników lotniczych wyłącznie na podstawie danych z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. M. Nalazek podkreśla, że „istotnym elementem działalności przewoźników niskokosztowych jest oferowanie przez nich obok usług przewozowych usług dodatkowych, przede wszystkim hotelowych⁵⁵, oraz wynajmu samochodów, co stanowi bezpośrednią konkurencję zarówno dla agencji turystycznych, jak i touroperatorów”⁵⁶. Bez wątpienia działalność linii lotniczych zmierza do zwiększenia konkurencyjności na rynku pakietyzacji dynamicznej. Modele biznesowe przewoźników lotniczych są zróżnicowane na tym polu ze względu na regulacje prawne funkcjonujące w państwie rejestracji danego operatora lotniczego⁵⁷. Wskazane w niniejszym rozdziale sposoby prowadzenia działalności w obszarze turystyki świadczą o potencjale przewoźników lotniczych w tym zakresie.

4. Zakończenie

Podsumowując, należy uznać, że istnieje związek między liczbą pasażerów a liczbą turystów odwiedzających dany kraj. Nie są to jednak dane tożsame, podobnie jest zresztą z największymi atrakcjami turystycznymi, które są odwiedzane niezależnie od możliwości dotarcia do nich drogą powietrzną. Niniejszy rozdział miał na celu wskazanie podstawowego zakresu podmiotowego działalności biznesowej przewoźników lotniczych w obszarze turystyki. Loty opierające się na wyjazdach turystycznych dominują w modelach biznesowych współczesnej awiacji. Operatorem statku powietrznego, jak było wskazane na początku, jest bowiem podmiot, który użytkuje statek powietrzny w czasie wykonywania operacji lotniczej lub właściciel takiego statku powietrznego, w przypadku gdy podmiot ten nie jest znany lub nie został wskazany przez właściciela statku

⁵⁵ Co do działalności hotelarskiej i konsekwencji prowadzenia jej niezgodnie z regulacjami w tym zakresie zob. D. Borek, *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW” 2021, nr 5.*

⁵⁶ M. Nalazek, *Świat...*, op. cit.; zob. też. D. Tłoczyński, *Raport Rynek Lotniczy 2017*, op. cit.

⁵⁷ D. Tłoczyński, *Raport Rynek Lotniczy 2017*, op. cit., s. 8.

powietrznego⁵⁸. Regulacje ustawowe nie stoją na przeszkodzie temu, by każdy z omówionych tu modeli biznesowych opierał się na operatorach w postaci przedsiębiorców turystycznych⁵⁹. Natomiast nawet jeśli w praktyce tak się nie dzieje, to usługa przewozu lotniczego jest najbardziej podstawowa dla omówionych rodzajów działalności. Bez wątplenia większość pasażerów będzie przemieszczać się jako turyści bądź odwiedzający. Zgodnie z ustawą o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych turysta to osoba, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc. Z kolei odwiedzającym jest każdy, kto podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu, dla którego celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości oraz nie korzysta z noclegu.

De lege ferenda należy postulować poszerzenie regulacji prawnoturystycznych o aspekty przewozu lotniczego. Niniejszy rozdział wykazał, iż działalność linii lotniczych w obszarze turystyki niesie ogromny potencjał, aktywność ta nie podlega jednak zindywidualizowanemu regulowaniu i jest traktowana w wielu przypadkach jak pozostałe usługi turystyczne. Wyjątkiem jest określanie ryzyka ubezpieczeniowego, gdzie zarówno sumy gwarancji ubezpieczeniowych, jak i składki na fundusze pomocowy i gwarancyjny są określane po wzięciu pod uwagę ryzyk związanych z działalnością lotniczą. W szczególności zasadny wydaje się postulat objęcia dodatkowym zabezpieczeniem przed niewypłacalnością operatorów lotniczych jednego rodzaju usługi turystycznej – czarteru turystycznego lub przewozu regularnego. Tak jak dobrze zabezpieczono rynek pakietyzacji, tak powinno zadbać się o ochronę ubezpieczeniową szczególnego rodzaju usługi – przewozu lotniczego.

⁵⁸ Użytkownikiem statku powietrznego jest z kolei jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych.

⁵⁹ D. Borek, *Przedsiębiorca w ustawie...*, op. cit.

ROZDZIAŁ 4

REGULACJE PRAWNE W ZAKRESIE SZKOLENIA DOWÓDCY STATKU POWIETRZNEGO ORAZ ŚCIEŻKA JEGO ROZWOJU W OPARCIU O SYSTEM SZKOLENIA MENEDŻERÓW

ANNA CYMAN

ORCID 0000-0003-4322-0233

JAKUB KLĘCZAR

ORCID 0000-0001-9659-6512

TOMASZ JURKOWICZ

ORCID 0000-0001-9896-9255

1. Wstęp

Dowódca statku powietrznego to osoba, od której wymaga się podejmowania wszelkich kluczowych decyzji związanych z wykonywaniem lotu. W zakresie obowiązków kapitana jest to dbanie o bezpieczeństwo członków załogi i pasażerów przy jednoczesnym sprawowaniu pełnej kontroli nad statkiem powietrznym aż do wyłączenia silnika głównego zespołu napędowego. Taka definicja informuje, jak ważną i odpowiedzialną funkcję pełni każdy pilot-dowódca. W celu właściwego realizowania nałożonych zadań i obowiązków podczas każdego lotu bardzo istotne jest, aby kapitanowie mieli umiejętności podejmowania szybkich i rozsądnych decyzji oraz zarządzali zespołem w taki sposób, że każdy członek personelu lotniczego będzie wiedział, jakie zadania do niego należą. W sytuacji zagrożenia jest to często decydujący czynnik skali zdarzenia.

Stąd systemy szkoleniowe dowódców samolotów zaczęły uwzględniać kwestię zarządzania załogą lotniczą – CRM, na podstawie której ćwiczy się umiejętności komunikacyjne i społeczne. Można je porównać z systemami szkolenia menedżerów, którzy nie tylko muszą wykazywać się odpowiednim poziomem wiedzy o danym przedsiębiorstwie, ale również wiedzieć, jak koordynować pracę ludzi, aby była ona jak najbardziej efektywna i by sami pracownicy czuli się docenieni. Ponadto menedżerowie muszą wiedzieć, komu przypisywać poszczególne zadania, aby wydobywać potencjał i talent wybranych osób. Są to kwalifikacje zawodowe, które determinują dobrego menedżera.

Mając na uwadze powyższe, połączenie umiejętności pilota-dowódcy statku powietrznego i menedżera danego przedsiębiorstwa znacząco wpływa na bezpieczeństwo wykonywania operacji lotniczych. Niezwykle istotne jest podnoszenie kwalifikacji społecznych kapitanów, aby wiedzieli, jakie są najbardziej sprawdzone formy komunikacji z pozostałymi członkami załogi oraz w jaki sposób przydzielać im zadania. Najlepszą metodą na osiągnięcie tego celu jest zatem oparcie się na szkoleniach przeprowadzanych w przedsiębiorstwach dla menedżerów i pokazanie, jak ważna staje się współpraca z innymi oraz bazowanie na wzajemnej wiedzy i doświadczeniu. Taki jest cel podjęcia niniejszej analizy.

Tak szczegółowe i rzetelne omówienie kwestii szkoleniowych załóg lotniczych i porównanie ich z metodyką stosowaną w większych przedsiębiorstwach pozwala na utworzenie takiego programu szkoleniowego dla pilotów-dowódców, który nie tylko wykształci umiejętności wypełnienia procedur, ale również pogłębi kompetencje społeczne oraz pozwoli na opracowanie właściwego schematu zarządzania załogą lotniczą.

2. Analiza prawna przepisów międzynarodowych, europejskich i krajowych w zakresie pojęcia dowódcy statku powietrznego oraz zarządzania zasobami załogi – CRM

Lotnictwo jest ściśle uregulowanym międzynarodowym segmentem gospodarczym. Szereg norm i przepisów określa w nim stosunki prawne związane z samą działalnością lotniczą, co nazywane jest prawem lotniczym. Warto zaznaczyć, że prawo lotnicze ma charakter wielopłaszczyznowy, o złożonej strukturze, gdyż normy pochodzą z odmiennych źródeł oraz mają zróżnicowany zakres stosowania. W ich skład wchodzi:

- 1) prawo międzynarodowe obowiązujące w całej społeczności lotniczej;
- 2) wielostronne umowy międzynarodowe zawiązywane między poszczególnymi państwami;
- 3) umowy międzynarodowe regionalne;
- 4) umowy międzynarodowe dwustronne;
- 5) krajowe ustawy¹.

Jako że branża ta funkcjonuje na rynku globalnym, wyszczególnia się międzynarodowe prawo publiczne oraz prywatne. Pierwsze z nich definiuje się jako zespół norm regulujących wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami, do których

¹ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 31.

zalicza się przede wszystkim państwa czy organizacje międzynarodowe². Wyróżnia się wobec tego przede wszystkim konwencje międzynarodowe, które regulują przepisy lotnicze na poziomie państwowym. Natomiast międzynarodowe prawo prywatne oznacza zbiór przepisów, które określają stosunki pomiędzy poszczególnymi jednostkami znajdującymi się w osobnych państwach³. Wskazują one, które prawo jest właściwe dla oceny danego stosunku prawnego zawierającego element zagraniczny.

Ponadto lotnictwo dzieli się na dwie podstawowe strefy – cywilną oraz państwową. Zapoczątkowała to konwencja paryska z 1919 r., której przepisy jako pierwsze wyszczególniły państwowe i prywatne statki powietrzne⁴. Art. 30 tej konwencji mówi, że w skład państwowych samolotów wchodzi wojskowe statki powietrzne oraz te przeznaczone do przewozu poczty, celnictwa i policji, a cała reszta należy do kategorii prywatnej. Konwencja ta w art. 2 wprowadziła również zasadę suwerenności kraju nad swoją przestrzenią powietrzną oraz przynależność państwową statków powietrznych.

W następnych latach zaczęto przyjmować coraz większą ilość międzynarodowych umów, które regulowały zasady działalności lotniczej pomiędzy wybranymi państwami. W 1926 r. weszła w życie konwencja madrycka, a w 1928 r. konwencja hawańska, ustanawiające podobne zasady do tych przyjętych w Paryżu⁵. Ponadto wiele krajów decydowało się na zawiązywanie dwustronnych umów oraz wdrażanie przepisów lotniczych do swoich krajowych aktów prawnych.

Natomiast wybuch II wojny światowej wymusił wprowadzenie wielu nowelizacji w systemie prawa lotniczego. Rozwój technologiczny statków powietrznych i całościowa zmiana funkcjonowania lotnictwa wymagały wprowadzenia nowych norm i zasad. Stąd w 1944 r. została uchwalona konwencja chicagowska, która obecnie funkcjonuje jako podstawowy system prawa traktatowego normującego publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej. Przede wszystkim uregulowała, że o zaliczeniu danego statku powietrznego do kategorii cywilnej lub państwowej decyduje cel lotu, a nie przynależność do określonych jednostek. Przykładowo, wojskowy samolot przewożący regularnych pasażerów podlega przepisom tej konwencji, gdyż celem lotu jest przewóz

² J. Jabłońska-Bonca, *Wprowadzenie do prawa*, Warszawa 2008, s. 150.

³ *Ibidem*, s. 146.

⁴ Konwencja rządząca żeglugę powietrzną podpisana w Paryżu 13 października 1919 r. (Dz.U. z 1929 r. Nr 6, poz. 54), isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19290060054/OD19290054.pdf [dostęp: 16.03.2022].

⁵ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe...*, op. cit., s. 28.

osób do wyznaczonego miejsca, a nie operacja wyjątkowa czy militarna. Dodatkowo opisywany akt prawny wprowadził następujące zasady:

- 1) suwerenności państw;
- 2) przynależności państwowej statków powietrznych;
- 3) zobowiązania do zwiększenia efektywności bezpieczeństwa lotnictwa;
- 4) zobowiązania do niedyskryminacji między stronami konwencji;
- 5) wprowadzenia szeregu wolności lotniczych umożliwiających sprawne wykonywanie operacji lotniczych pomiędzy państwami sygnatariuszami.

Warto również zaznaczyć, że postanowienia art. 43 konwencji chicagowskiej przyczyniły się do powstania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – ICAO, która funkcjonuje jako podstawowy podmiot regulujący branżę lotniczą na poziomie światowym. W jej skład wchodzi 193 kraje, a jej głównymi celami (jak wynika z art. 44) są: zapewnienie bezpiecznego, regularnego i ekonomicznego rozwoju lotnictwa, wspieranie doskonalenia się zasad żeglugi powietrznej oraz kontrolowanie pokojowej eksploatacji statków powietrznych we wszystkich państwach członkowskich. Bieżące sprawy omawiane są na zgromadzeniach ICAO, które organizuje się nie rzadziej niż raz na trzy lata. Zgodnie z art. 50 konwencji podczas tych spotkań wybiera się członków Rady ICAO, stanowiącej stały organ koordynujący funkcjonowanie całej organizacji. W jej skład wchodzi 36 przedstawicieli państw wybieranych na trzyletnią kadencję. Zgodnie z art. 54 konwencji zajmują się oni m.in. powoływaniem Komitetu Transportu Lotniczego i Komisji Żeglugi Powietrznej, mianowaniem sekretarza generalnego, publikowaniem informacji otrzymywanych z krajów, jak i sygnalizowaniem występujących uchybień.

Dodatkowo Rada ICAO pełni istotną funkcję, którą jest przyjmowanie załączników do konwencji chicagowskiej oraz ich bieżąca aktualizacja i wprowadzanie zmian. Opisywany akt prawny z 1944 r. składa się z 19 załączników, podzielonych na poszczególne obszary. Zawierają one normy i zalecane praktyki – *soft law*, co oznacza, że nie są bezpośrednio obowiązujące, ale poleca się wdrażanie ich do swojego systemu legislacyjnego.

Na potrzeby niniejszego rozdziału w pierwszej kolejności należy przedstawić załącznik 1 do konwencji chicagowskiej, którego treść odnosi się do licencjonowania personelu lotniczego. W jego rozdziale 2 zostały omówione poszczególne rodzaje licencji, wymagania, które należy spełnić, aby otrzymać dokument potwierdzający umiejętność lotu na danym typie statku powietrzego, specyfikacje dotyczące licencji personelu lotniczego czy też szczegółowe przepisy medyczne. Warto zaznaczyć, że według przytoczonych norm i zalecanych praktyk każdy kandydat ubiegający się o daną licencję musi: przekroczyć podaną dolną granicę wiekową, mieć wymaganą wiedzę w zakresie prawa lotniczego,

meteorologii, nawigacji, procedur operacyjnych, zasad przewozów, ogólnych informacji o samolotach, znać osiągi, metody planowania lotów i obciążenia, przestrzegać zasad zarządzania zagrożeniami i błędami czy uzyskać wymaganą ilość godzin w powietrzu.

Od pilota-dowódcy statku powietrznego wymaga się właśnie dbania o bezpieczeństwo wszystkich członków załogi, pasażerów i ładunku na pokładzie, w czasie gdy drzwi samolotu zostają zamknięte. Jest on również odpowiedzialny za zachowanie pełnej kontroli nad samolotem przez cały czas trwania lotu aż do momentu wyłączenia silnika głównego zespołu napędowego. Taki zapis można odnaleźć w części I załącznika 1, dotyczącego eksploatacji statków powietrznych w międzynarodowym zarobkowym transporcie lotniczym. Pokazuje to, jak istotnym aspektem jest posiadanie przez pilota-dowódcę umiejętności nawiązywania szybkiego kontaktu z ludźmi oraz zarządzania zespołem. W sytuacji zagrożenia pozwalają one na podejmowanie szybkich i trafnych decyzji. Taki zapis znajduje się również w części II załącznika 6, dotyczącej eksploatacji statków powietrznych w międzynarodowym lotnictwie ogólnym.

Przepisy prawa lotniczego uchwalone na poziomie międzynarodowym są następnie wdrażane na poziom europejski. Odpowiedzialna jest za to Unia Europejska, którą definiuje się jako regionalną wspólnotę krajów skupiającą się na regulacjach gospodarczych, ekonomicznych oraz rynkowych⁶. Do jej głównych celów należą: wspieranie pokoju i dobrobytu mieszkańców, zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zharmonizowanie rynku wewnętrznego, dążenie do zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarczym i społecznym, zwiększanie solidarności terytorialnej pomiędzy krajami członkowskimi⁷. Ponadto ustanawia ona szereg norm i zasad w określonych segmentach gospodarczych.

Pierwsze przepisy unijne dotyczące rynku lotniczego pojawiły się w 1957 r., kiedy uchwalono Traktat rzymski o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)⁸. Regulował on zakres rozwoju przewozów powietrznych w ówczesnej Wspólnocie Europejskiej (WE).

W wyniku dynamicznego rozwoju branży lotniczej konieczne stało się wprowadzanie coraz to nowszych rozwiązań prawnych, które regulowały aktualną sytuację rynkową. Jednym z nich było uchwalenie w 2002 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 1592/2002 w sprawie wspólnych

⁶ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe...*, op. cit., s. 118.

⁷ Unia Europejska, *Cele i wartości*, european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pl [dostęp: 16.03.2022].

⁸ S. Kaczyńska, *Zarządzający portem lotniczym jako podmiot prawa publicznego i prywatnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2016, s. 9.

zasad w zakresie lotnictwa cywilnego, które nie tylko utworzyło Europejską Agencję Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, ale również uregulowało funkcjonowanie transportu lotniczego w niemalże każdym obszarze. Ówczesne przepisy zostały znowelizowane w wyniku przyjęcia kolejnego rozporządzenia 216/2008, dzięki któremu powstała Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego⁹.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym regulującym działalność segmentu lotniczego jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/1139, w którym znajdują się przepisy w zakresie bezpieczeństwa, ochrony, personelu czy portów lotniczych. Na jego bazie powstają rozporządzenia wykonawcze, które regulują bardziej szczegółowe aspekty funkcjonowania transportu lotniczego na terenie całej UE. Jednym z nich jest rozporządzenie Komisji (UE) 1178/2011, które przedstawia zakres obowiązków pilota-dowódcy oraz zarządzania zasobami załóg lotniczych. Przede wszystkim wspomniany akt prawny wdraża normy i zalecane praktyki zawarte w załącznikach 1 i 6 do konwencji chicagowskiej do prawa unijnego. Wyszczególnione zostały wymagania, które musi spełnić pilot, aby zostać dowódcą statku powietrznego w odniesieniu do danego rodzaju licencji. Oprócz podstawowych i technicznych umiejętności sterowania samolotem wymaga się, aby taka osoba ukończyła kurs zarządzania załogą lotniczą (CRM)¹⁰.

Kolejnym unijnym aktem prawnym regulującym bardziej szczegółowo kwestię CRM jest rozporządzenie Komisji (UE) 965/2012 rozszerzone o drobne zmiany do CRM w wyniku przyjęcia Decyzji 2015/023/R. W podczęści CC dotyczącej personelu pokładowego, w sekcji 1 w przepisie ORO.CC.125 (d)(3) o szkoleniach na określony typ statku powietrznego oraz szkoleniach przejściowych u operatora znajduje się informacja, że program takiego szkolenia musi obejmować aspekt zarządzania zasobami ludzkimi. Takie wymaganie nakłada się również podczas organizacji szkoleń okresowych – ORO.CC.140 (d)(1), starszych członków personelu pokładowego – ORO.CC.200 (c)(5) czy załogi lotniczej – SPA.HOFO.170 (a)(3). To, że każda osoba biorąca udział w wykonywaniu operacji powietrznych musi przejść szkolenie dotyczące zarządzania zasobami załogi, potwierdza przepis ORO.FC.115 omawianego rozporządzenia. Znajduje się on w sekcji wymagań wspólnych dla poszczególnych jednostek i jednoznacznie podkreśla, że przed przystąpieniem do wykonywania operacji lotniczych każdy członek załogi przechodzi szkolenie w zarządzaniu zasobami załogi (*crew*

⁹ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe...*, op. cit., s. 135.

¹⁰ Punkt 5 (g) ust. 1 dodatek 9 rozporządzenia UE 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym (Dz.Urz. UE L 311 z 25.11.2011, s. 172) [dostęp: 16.03.2022].

resource management – CRM) odpowiednie do jego funkcji, zgodnie z postanowieniami instrukcji operacyjnej¹¹. Dodatkowo elementy szkolenia CRM są włączane do szkoleń na typ lub klasę statku powietrznego, szkoleń okresowych oraz dowódczych.

Natomiast w przypadku zarobkowych operacji lotniczych każdy członek załogi lotniczej przed przystąpieniem do wykonywania lotów liniowych bez nadzoru jest zobligowany do ukończenia szkolenia wstępnego w zakresie CRM, prowadzonego przez wykwalifikowanego instruktora¹². W sytuacji gdy dana osoba nie uczestniczyła wcześniej w takim szkoleniu na poziomie zdobywania licencji ATPL, najpierw musi ona zdobyć należytą wiedzę w zakresie możliwości i ograniczeń człowieka, a następnie przystąpić do szkolenia CRM. Warto zaznaczyć, że opisywana tematyka jest również włączona do agendy szkoleń przejściowych czy okresowych u operatorów¹³. Nabyte umiejętności są następnie weryfikowane poprzez egzaminy¹⁴.

Zgodnie z normami ustanowionymi przez europejskie przepisy szkolenie CRM jest włączone do wszystkich etapów treningów okresowych oraz prowadzi się je w formie modułowej. W zarobkowym transporcie lotniczym najczęściej jest rozbijane na możliwie równe odstępy czasu na przestrzeni trzech lat¹⁵.

Omawiając regulacje prawne Unii Europejskiej, warto podkreślić, iż rozporządzenie bazowe 1139/2018 utworzyło Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na bazie istniejącej już organizacji. Ma ona osobowość prawną oraz funkcjonuje jako niezależne ciało o autonomii prawnej, administracyjnej i finansowej.

Ponadto EASA wprowadza różnego rodzaju wytyczne czy kampanie informacyjne dla państw członkowskich, aby mogły się zapoznać z najnowszymi zmianami regulacyjnymi i wprowadzić wymagane zmiany u siebie. W związku z wdrożeniem przepisów dotyczących zarządzania zasobami załóg EASA w 2017 r. udostępniła dokument, który miał na celu rozpowszechnienie nowych zasad i wypromowanie szkoleń w zakresie CRM zarówno dla przewoźników lotniczych, jak i dla nadzorujących organów państwowych¹⁶.

¹¹ ORO.FC.115 (a), rozporządzenie UE 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych (Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012, s. 79) [dostęp: 16.03.2022].

¹² ORO.FC.215, *ibidem*, s. 84.

¹³ ORO.FC.220, *ibidem*, s. 84.

¹⁴ ORO.FC.230 (c), *ibidem*, s. 86.

¹⁵ ORO.FC.230 (e), *ibidem*, s. 86.

¹⁶ EASA, CRM *Training Implementation*, 21.12.2017, www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/crm-training-implementation [dostęp: 9.03.2022].

Warto zaznaczyć, że proces zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa EASA zidentyfikował CRM jako jeden z najważniejszych czynników bezpieczeństwa w dziedzinie operacji lotniczych w zarobkowym transporcie lotniczym (CAT). Skutkiem tego ciągle monitorowanie oraz komunikacja stały się podstawowymi komponentami bezpieczeństwa. W sytuacjach bezpośredniego zagrożenia systemy mogą nie być w stanie spełnić zamierzonej funkcji lub nawet powrócić do trybów, które mogą dezorientować pilotów. W tym przypadku kluczową rolę odgrywają psychologiczne i poznawcze reakcje, pozwalające na utrzymanie kontroli i zapobieganie sytuacjom krytycznym. Stąd kompetencje pilota w zakresie umiejętności nietechnicznych mają kluczowe znaczenie dla bezpiecznego systemu i są rozwijane podczas szkolenia CRM.

Mając na uwadze silny aspekt psychologiczny w zakresie zarządzania zasobami załogi lotniczej, odpowiednie szkolenie powinno zawierać następujące elementy:

- 1) rozpoznawanie i zmniejszanie efektów zaskoczenia poprzez kontrolę emocjonalną oraz poznawczą;
- 2) rozwijanie i utrzymywanie zdolności zarządzania zasobami załóg;
- 3) rozwijanie, utrzymywanie i wykorzystywanie właściwych automatycznych reakcji behawioralnych;
- 4) rozpoznawanie możliwej utraty świadomości sytuacyjnej oraz odbudowanie świadomości i kontroli¹⁷.

Omawiając poziomy prawa lotniczego, w tym miejscu należy również wspomnieć o krajowych regulacjach. Każde państwo członkowskie uchwała bowiem również wewnętrzne ustawy lub rozporządzenia. Jako że w UE obowiązuje zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad krajowym, w państwowych aktach pojawiają się tylko wybrane przepisy już zawarte w unijnych dyrektywach czy rozporządzeniach. W Polsce podstawowym źródłem prawa lotniczego jest ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112). Reguluje ona kwestie związane z transportem lotniczym na terenie kraju, wyznacza zakres obowiązków ministra właściwego do spraw transportu, prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego również w kwestiach związanych z działalnością i eksploatacją lotnisk oraz operacji lotniczych. W odniesieniu do tematyki niniejszej pracy ustawa przybliży obowiązki dowódcy i załogi statku powietrznego. Są to, wg art. 115 ustawy, wykonywanie lotów zgodnie z przepisami czy zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wykonywania operacji. Nie powieliła ona norm w zakresie CRM, gdyż te przepisy zostały bezpośrednio wdrożone przez rozporządzenie europejskie.

¹⁷ EASA, *Crew Resource Management in Practice*, 2017, s. 15.

3. Analiza praktyczna

3.1. Szkolenie dowódcze u operatora

Wielu pilotów jest przekonanych, że wybór przyszłych dowódców samolotu zaczyna się w momencie, kiedy jest ogłaszana wewnętrzna rekrutacja dla pierwszych oficerów na zostanie kapitanem. To duże uogólnienie i błąd, gdyż już na etapie rekrutacji do linii lotniczej kandydat na oficera jest rekrutowany jako przyszły dowódca samolotu. Każda firma stara się przyjąć do pracy czy pozyskać z rynku pilota, którego umiejętności, charakter czy kompetencje twarde i miękkie pozwolą w przyszłości na przeszkolenie na dowódcę¹⁸. Dlatego cały proces wyboru jest długi, a w przypadku pierwszego oficera, który dopiero co rozpoczął karierę lotniczą, może potrwać kilka lat. W tym czasie linia lotnicza przygląda się potencjalnemu przyszłemu dowódcy w trakcie zwykłych lotów, egzaminów na linii z instruktorami czy sprawdzianów na symulatorze. Każdy taki test wiedzy, umiejętności czy zachowania jest odnotowywany, a następnie podsumowany przez przewoźnika w momencie wyboru danego pilota na przyszłego dowódcę. W czasie nauki i przygotowywania się do roli kapitana pierwszy oficer zdobywa doświadczenie oraz musi poznać i zrozumieć wiele dokumentów, które pozwolą mu w przyszłości dowodzić samolotem zgodnie z prawem i standardami linii lotniczej.

Szkolenie dowódcze w linii lotniczej najczęściej przeprowadza operator. Jest ono opisane w przepisach PART-ORO (załączniku III do rozporządzenia UE 965/2012), z których wynikają następujące wymagania dla przeprowadzenia tego treningu:

- 1) szkolenie naziemne z obowiązków dowódcy, CRM (*crew resource management*) oraz wymaganej wiedzy teoretycznej;
- 2) szkolenie na symulatorze FSTD z przeprowadzonym LOFT-em;
- 3) OPC (*operator proficiency check*) jako dowódca;
- 4) szkolenie na linii jako dowódca (minimum 10 lotów);
- 5) egzamin na linii (*line check*) i zaprezentowanie adekwatnej wiedzy na temat tras i lotnisk, lotnisk zapasowych oraz dostępnych urządzeń radionawigacyjnych na trasie i lotniskach;
- 6) szkolony może być wyznaczony jako dowódca, jeżeli spełnia wymagania opisane w instrukcji operacyjnej przewoźnika¹⁹.

¹⁸ Por. P. Smejkal, *The Command Handbook*, 737 Publishing, Praha 2022, s. 7.

¹⁹ EASA, *Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Annex III Organisation requirements for air operations Part-ORO*, www.easa.europa.eu/downloads/94185/en [dostęp: 15.03.2022].

Z przedstawionych powyżej przepisów można zauważyć, że szkolenie dowódcze składa się z trzech etapów i należą do niego: szkolenie naziemne, szkolenie na symulatorze oraz szkolenie na linii. Każdy operator przygotowuje i opisuje szczegółowo program takiego szkolenia w instrukcji operacyjnej w części D. W zależności od długości poszczególnych części szkoleń wyszkolenie przyszłego dowódcy statku powietrznego może potrwać od miesiąca do dwóch.

3.2. Szkolenia CRM

Piloci liniowi pracują w załodze wieloosobowej. W rozumieniu europejskich przepisów lotniczych (art. 2 rozporządzenia UE 1178/2011) wyróżniamy *flight crew* (załogę lotniczą) oraz *cabin crew* (załogę pokładową). Zanim piloci dostaną wymarzoną pracę w liniach, w znakomitej większości przypadków muszą wykonać na własną rękę szkolenie MCC, które uczy współpracy w środowisku Multi-Pilot Operations. Z punktu widzenia prawa lotniczego otwiera to drogę do przeszkolenia na każdy duży samolot, do którego obsługi wymaganych jest co najmniej dwóch pilotów. Wydawać by się mogło, że temat został wyczerpany. Nic bardziej mylnego, ponieważ pozostaje jeszcze kwestia *cabin crew*: im większy samolot, tym więcej członków personelu pokładowego jest wymagane.

Zgodnie z AMC1 ORO każdy europejski przewoźnik lotniczy zobowiązany jest do przeprowadzenia szkolenia wstępnego z zakresu zarządzania zasobami załogi (*operator's initial CRM training*) dla każdego nowego pracownika latającego we *flight crew* lub *cabin crew*. Ponadto linia lotnicza musi przeprowadzać coroczne szkolenia odświeżające z tego zagadnienia. Dla pilotów kurs CRM jest kolejnym etapem po ukończeniu MCC, który uczy współpracy pomiędzy załogą lotniczą a pokładową. Zajęcia odbywają się w grupie mieszanej pilotów i członków personelu pokładowego oraz technicznego. Głównym celem szkoleń CRM jest podnoszenie umiejętności komunikacji interpersonalnej załóg podczas pracy²⁰. Jest to też dobre miejsce i czas na wymianę doświadczeń i omówienie różnych zdarzeń z ostatniego roku.

Aneks II do decyzji 2015/022/R dyrektora wykonawczego EASA dokładnie opisuje wymagania dotyczące szkoleń CRM. Szkolenie powinno być poprowadzone przez instruktora CRM (może nim zostać zarówno członek załogi lotniczej, jak i pokładowej) i odbywać się w środowisku nieoperacyjnym. Dopuszczalne są zajęcia grupowe w klasie, szkolenie e-learning oraz szkolenie na symulatorach. Stacjonarne spotkanie przedstawicieli załóg lotniczych i pokładowych jest dobrą okazją do wymiany poglądów i doświadczeń na różne tematy związane z operacjami

²⁰ AMC 1 ORO.FC.115, *Acceptable Means of Compliance to Annex III Part-ORO*, s. 1.

lotniczymi. Oprócz wspólnego wykładu przeprowadzane są zajęcia praktyczne z pracy w zespole, które kładą nacisk na umiejętności sprawnej komunikacji.

Ciekawym zagadnieniem jest szkolenie CRM na symulatorze lotu. Na każdej takiej okresowej sesji sprawdzane są elementy tej tematyki. Zarówno procedury normalne, jak i awaryjne. Piloci muszą wykazać się umiejętnością komunikacji i wymiany informacji poprzez potwierdzanie poszczególnych punktów z checklist zgodnie ze standaryzacją przewoźnika. Szczególnie istotny jest podział czynności na pilota lecącego (PF) i pilota monitorującego (PM). Pilotem lecącym może być zarówno kapitan, jak i pierwszy oficer. Role w kokpicie są wymienne, aczkolwiek ostateczna odpowiedzialność oraz decyzyjność spoczywa na kapitanie. Na symulatorze pojawiają się nadzwyczajne scenariusze, takie jak utrata przytomności przez jednego z pilotów, wybuchowa dekompresja lub lądowanie awaryjne połączone z ewakuacją itd. Każda z takich sytuacji jest dokładnie opisana w standardowych procedurach operacyjnych i dodatkowo wymaga sprawnej komunikacji również z personelem pokładowym. Kapitan musi przekazać szefowi/-wej pokładu informację o poważnych usterkach, które spowodują zmianę trasy lotu albo konieczność natychmiastowego zniżania lub lądowania awaryjnego. W takich sytuacjach personel pokładowy ma również czynności do wykonania, dlatego musi otrzymać jasny sygnał z kokpitu, w celu chociażby przygotowania kabiny pasażerskiej do lądowania awaryjnego. Oznacza to przeszkolenie pasażerów, udrożnienie dróg ewakuacji oraz zamknięcie bufetów. Warto dodać, że sesje symulatorowe standardowo odbywają się bez udziału osób postronnych, czyli w układzie: dwóch pilotów oraz instruktor. Niektóre linie lotnicze praktykują udział członków personelu pokładowego w roli obserwatorów sesji symulatorowej. Z punktu widzenia CRM jest to pozytywne zjawisko, które umożliwi załodze pokładowej zobaczenie na żywo, jak bardzo piloci są obciążeni pracą w sytuacjach awaryjnych i nadzwyczajnych.

Jak już wspomniano, przeszkolenie z CRM jest obowiązkowe dla każdego nowego latającego pracownika, a ci już zatrudnieni muszą przechodzić coroczne szkolenie wznawiające. Ponadto szkolenia z CRM są obowiązkowe dla pilotów przy każdej zmianie typu samolotu, stanowiska (awans na kapitana), a także pracodawcy (linii lotniczej).

Przepisy wykonawcze AMC1 ORO jasno precyzują zakres tematów, które powinny zostać poruszone na szkoleniu:

- 1) automatyzacja i filozofia jej wykorzystania;
- 2) rola pilota monitorującego;
- 3) odporność na stres dzięki elastyczności myślowej;
- 4) wiedza na temat efektu zaskoczenia;
- 5) różnice kulturowe we współpracy załóg;
- 6) kultura korporacyjna oraz bezpieczeństwa przewoźnika;

7) *case study* – omówienie zdarzeń²¹.

Współczesne samoloty są bardzo złożonymi i zautomatyzowanymi maszynami. W przypadku szkolenia pilotów istotną sprawą jest zrozumienie działania automatyzacji oraz znajomość systemów samolotu. Ponadto w załodze wieloosobowej, gdzie jest więcej niż jeden pilot, istotny jest podział ról na pilota lecącego (PF) i pilota monitorującego (PM). Rola PM wbrew pozorom jest bardzo ważna. To na nim spoczywa obowiązek sprawdzania tej drugiej osoby, która jest zajęta prowadzeniem samolotu. Wzajemna kontrola oraz potwierdzanie czynności, a nawet dyskusja nad danym problemem znacznie podnosi poziom bezpieczeństwa operacji lotniczych²². Współczesny model współpracy pilotów w załodze promuje kooperację na równych zasadach bez bariery autorytetu. To znaczy, że jeśli pierwszy oficer zauważy coś potencjalnie niebezpiecznego lub ma wątpliwości odnośnie do decyzji kapitana, nie obawia się zwrócić mu uwagi i przedyskutować tematu. W drugą stronę działa to tak samo. Kapitan nie powinien zamykać się w klatce swojego autorytetu. Powinien za to rozwiązać wszelkie wątpliwości kolegi czy koleżanki w sposób merytoryczny i profesjonalny.

Każdy człowiek ma jakąś odporność na stres. Jedni większą, inni mniejszą. W odniesieniu do załóg lotniczych pożądana będzie oczywiście ta pierwsza. Nikt jednak nie wie, jak się zachowa w prawdziwej sytuacji kryzysowej, dopóki się w niej nie znajdzie. Człowiek w razie nagłego stresu może zareagować na trzy sposoby: chęcią walki, ucieczki lub zamrożeniem. W szkoleniach CRM kładzie się nacisk na znajomość tych mechanizmów, tak aby człowiek miał możliwość łagodzenia tych objawów. Dzięki krytycznemu i elastycznemu myśleniu oraz znajomości ludzkich możliwości istnieje duża szansa na podjęcie odpowiednich działań i wybrnięcie z trudnej sytuacji. Podczas nagłego przypływu stresu może pojawić się również efekt zaskoczenia. Najczęściej objawia się jako zwykłe rozproszenie, którego długotrwałość może prowadzić do podjęcia niewłaściwych i pochopnych decyzji lub czynności.

Lotnictwo funkcjonuje głównie na poziomie międzynarodowym, w związku z tym linie lotnicze często zatrudniają zarówno pilotów, jak i stewardessy z zagranicy. Jeżeli cała załoga pochodzi z jednego kręgu kulturowego, to problem różnic etnicznych nie istnieje. Rolą przewoźnika jest wprowadzenie i utrzymywanie wysokiego poziomu standaryzacji, tak aby każdy członek załogi wiedział dokładnie, co robić. W takim przypadku stawia się na język angielski, choć nie dla wszystkich jest on językiem ojczystym. Może się pojawić pewna bariera językowa i trudności w komunikacji czy nawet rozwiązywaniu problemów.

²¹ AMC 1 ORO.FC.115, *Acceptable Means of Compliance to Annex III Part-ORO*, s. 3–5.

²² R. Kohn, N. White, „*So You Want to Be a Captain?*”, Royal Aeronautical Society Flight Operation Group, 2010, s. 56.

Szkolenie CRM powinno również poruszać temat kultury bezpieczeństwa w danej organizacji lotniczej. W związku z tym zwraca się uwagę na wykorzystanie procedur operacyjnych oraz limitacji, np. kryteria stabilizacji podejścia końcowego. Szczególny nacisk jest kładziony na zapoznanie załóg ze wszelkimi modyfikacjami SOP (Standard Operating Procedure) lub nowo wprowadzonymi procedurami. Najczęściej zmiany wynikają z jakichś zdarzeń – incydentów lub poważnych incydentów i niestety przede wszystkim wypadków lotniczych. Na zajęciach stacjonarnych omawiane są różne zdarzenia z ostatnich kilku miesięcy. Brzmi poważnie, aczkolwiek wypadki lotnicze dzięki odpowiednim procedurom i restrykcyjną obsługą techniczną zdarzają się niezwykle rzadko, więc główną tematyką są mniejsze zdarzenia lub odchylenia od SOP.

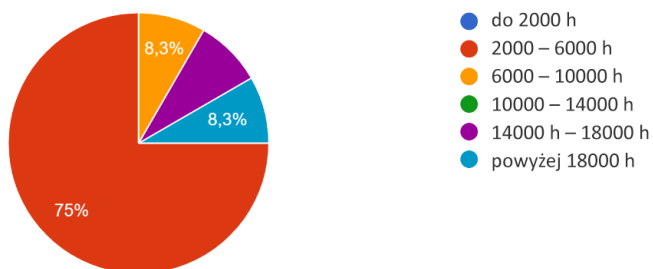
3.3. Ankieta wśród dowódców (CPT) – co mogłoby pomóc w byciu lepszym menedżerem?

W celu zbadania grupy osób, które wykonywały bądź aktualnie wykonują obowiązki dowódcy statku powietrznego, została przeprowadzona anonimowa ankieta online. Wzięły w niej udział 24 osoby. W pierwszej części zadano pytania o aktualne doświadczenie lotnicze, czyli o aktualny nalot na samolotach, nalot dowódczy na samolotach, lata doświadczenia w pełnieniu obowiązków dowódcy oraz dodatkowe uprawnienia/obowiązki lotnicze.

Grupa badanych dowódców w większości (75%) miała nalot między 2 tys. a 6 tys. godzin; po dwie osoby zaś nalot w granicach między 6 tys. a 10 tys. godzin, 14–18 tys. godzin i powyżej 18 tys. godzin.

Rysunek 1. Wyniki ankiety

Jaki posiadasz nalot ogólny na samolotach?
24 odpowiedzi

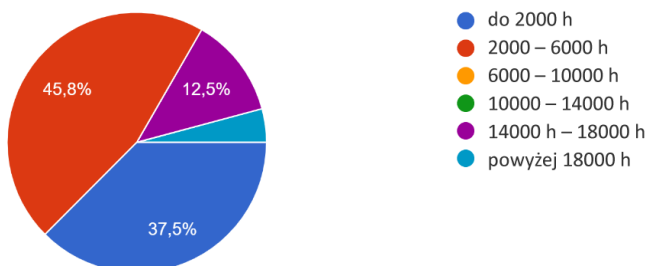


Naloty dowódcze były bardziej zróżnicowane: 11 osób miało nalot dowódczy między 2 tys. a 6 tys. godzin, 9 osób – do 2 tys. godzin, 3 osoby między 14 tys. a 18 tys. godzin, zaś jedna osoba nalot powyżej 18 tys. godzin jako dowódca.

Rysunek 2. Wyniki ankiety

Jaki posiadasz nalot dowódczy na samolotach?

24 odpowiedzi



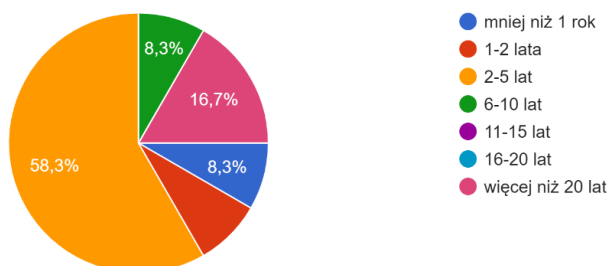
Opracowanie własne.

Następnie zapytano o czas pełnienia obowiązków dowódcy. 14 osób zaznaczyło odpowiedź między 2 a 5 lat, zaś 4 osoby zaznaczyły więcej niż 20 lat. Po 2 osoby wybrały przedział mniej niż rok, 1–2 lata oraz 6–10 lat.

Rysunek 3. Wyniki ankiety

Jak długo pełnisz (pełniłeś/pełniłaś) obowiązki dowódcy?

24 odpowiedzi

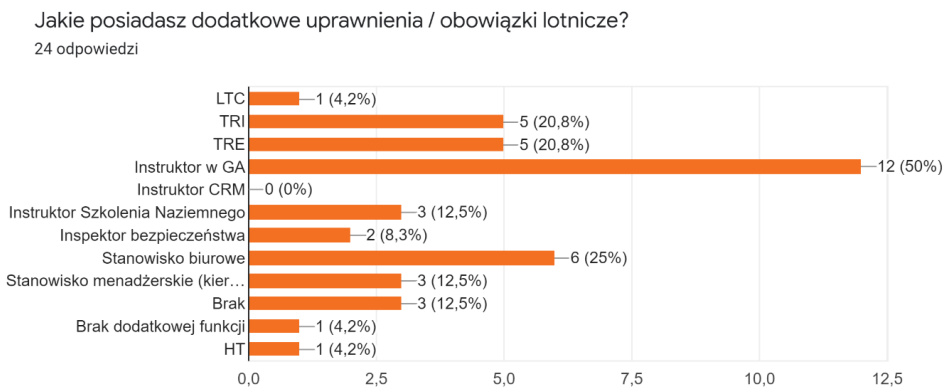


Opracowanie własne.

Przedmiotem ostatniego pytania były posiadane dodatkowe uprawnienia czy obowiązki lotnicze. Połowa ankietowanych dowódców ma uprawnienia

instruktora w GA, 10 pilotów jest instruktorami (TRI) lub egzaminatorami (TRE) w linii lotniczej, 6 zajmuje stanowiska biurowe. Kilku pilotów zaznaczyło, że ma uprawnienia LTC, inspektora bezpieczeństwa, instruktora szkolenia naziemnego, stanowisko menedżerskie i stanowisko kierownika szkolenia (HT).

Rysunek 4. Wyniki ankiety



Opracowanie własne.

W kolejnych krokach zapytano o szkolenia dowódców w linii lotniczej. Na pytanie: „Jakie szkolenia przechodzisz w ciągu roku, aby udoskonalić swoje umiejętności bycia dowódcą?”, wszyscy wskazali 5 szkoleń:

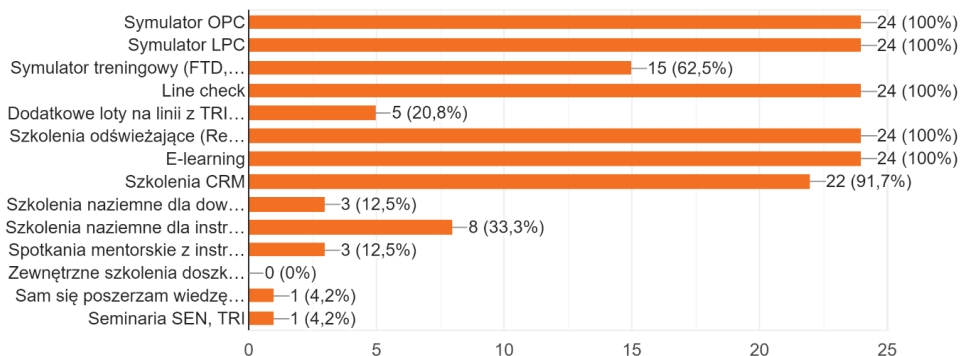
- 1) symulator OPC;
- 2) symulator LPC;
- 3) line check;
- 4) szkolenie odświeżające (Reccurent)
- 5) e-learning.

22 osoby wskazały szkolenie CRM w odpowiedzi, a 15 osób szkolenie na symulatorze treningowym. Reszta respondentów zaznaczyła szkolenia naziemne dla instruktorów (8 osób), dodatkowe loty na linii z TRI (5 osób), po 3 osoby wymieniły też szkolenie naziemne dla dowódców oraz spotkania mentorskie z instruktorem. Po jednej osobie zaznaczyło odpowiedź o samodzielnym poszerzaniu wiedzy oraz o seminariach TRI.

Rysunek 5. Wyniki ankiety

Jakie szkolenia przechodzisz w ciągu roku w linii lotniczej, aby doskonalić swoje umiejętności bycia dowódcą?

24 odpowiedzi



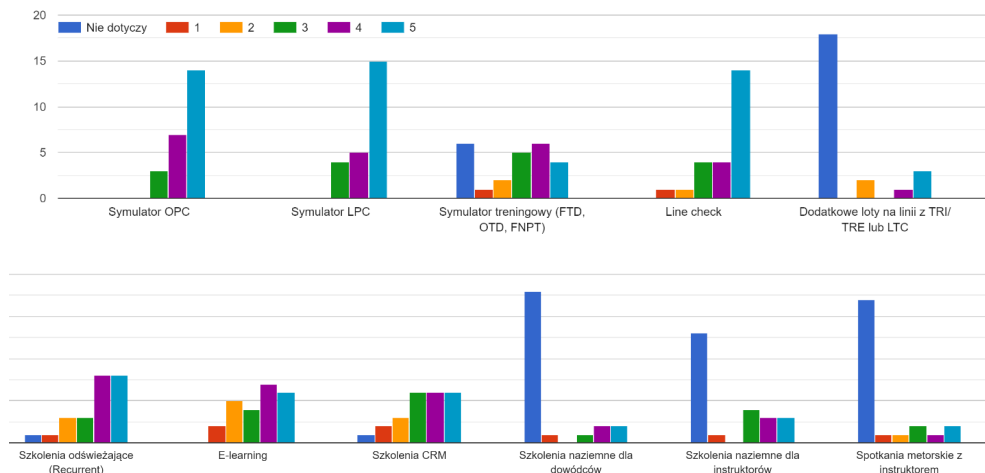
Opracowanie własne.

Następnie zapytano o poziom wcześniej zaznaczonych szkoleń z punktu widzenia bycia dowódcą w skali od 1 do 5. Spośród szkoleń, które przechodzili prawie wszyscy piloci, najwyższy poziom cechował:

- 1) symulator LPC – średnia 4,46 – 15 osób zaznaczyło ocenę 5;
- 2) symulator OPC – średnia 4,46 – 14 osób zaznaczyło ocenę 5;
- 3) line check – średnia 4,2 – 14 osób zaznaczyło ocenę 5, jednak pojawiły się dwie oceny 1 i 2;
- 4) szkolenie odświeżające – średnia 3,67 – 16 osób zaznaczyło ocenę 5 i 4, a 4 osoby ocenę 1 i 2;
- 5) szkolenie CRM – średnia 3,63 – po 6 osób dało ocenę 5, 4 i 3, a 5 osób oceny 1 i 2;
- 6) symulator treningowy – średnia 3,55 – 6 osób dało ocenę 4 i 5 osób dało ocenę 3;
- 7) e-learning – średnia 3,42 – 13 osób zaznaczyło ocenę 5 i 4, a 7 osób ocenę 1 i 2.

Rysunek 6. Wyniki ankiety

Z punktu widzenia bycia dowódcą ocen w skali od 1 do 5 poziom poniższych szkoleń, w których ostatnio brałeś udział.



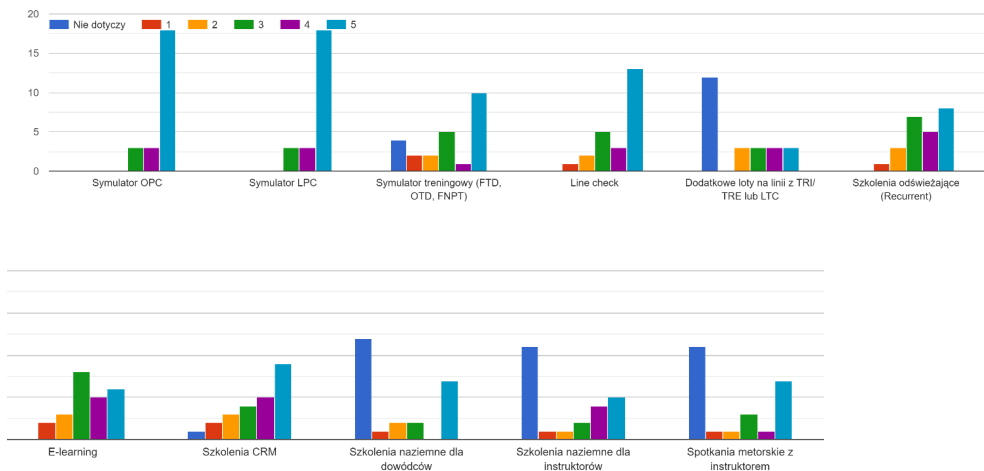
Opracowanie własne.

Następne pytanie dotyczyło przydatności szkoleń z punktu widzenia bycia dowódcą. Ponownie można było zaznaczać odpowiedzi w skali od 1 do 5. Poniżej uszeregowano szkolenia według średniej, wzięwszy pod uwagę wszystkie odpowiedzi. Pogrubioną czcionką zaznaczono szkolenia, przez które przeszli wszyscy piloci w ostatnim roku:

- 1) **symulator LPC i symulator OPC z taką samą średnią 4,46;**
- 2) **line check – średnia 4,04;**
- 3) spotkania mentorskie z instruktorem – średnia 3,92;
- 4) szkolenie naziemne dla instruktorów – średnia 3,85;
- 5) szkolenie naziemne dla dowódców – średnia 3,83;
- 6) **symulator treningowy – średnia 3,75;**
- 7) szkolenie CRM – średnia 3,7;
- 8) **szkolenie odświeżające – średnia 3,67;**
- 9) dodatkowe loty na linii – średnia 3,5;
- 10) **e-learning – średnia 3,42.**

Rysunek 7. Wyniki ankiety

W skali od 1 do 5 oceni przydatność poniższych szkoleń z punktu widzenia dowódcy.

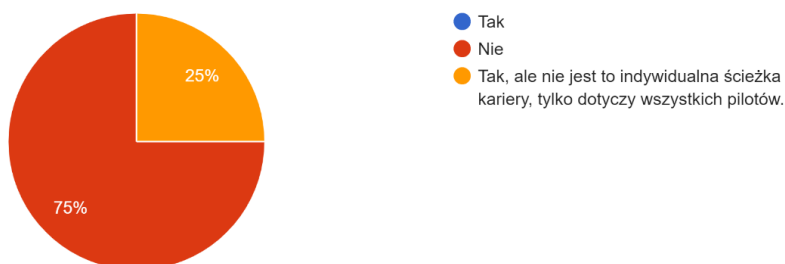


Opracowanie własne.

Ostatni zestaw pytań był związany z wyborem dowódców. Zapytano, czy linia lotnicza, w której pracuje respondent, przygotowała dla niego indywidualną ścieżkę rozwoju. 75% badanych (18 osób) odpowiedziało negatywnie, a 25%, czyli 6 osób, wybrało odpowiedź twierdzącą, z zastrzeżeniem, że nie jest to indywidualna ścieżka kariery, lecz dotyczy ona wszystkich pilotów. Poniżej ujęto odpowiedzi w wykres.

Rysunek 8. Wyniki ankiety

Czy linia lotnicza w której pracujesz przygotowała dla Ciebie indywidualną ścieżkę rozwoju?
24 odpowiedzi



Opracowanie własne.

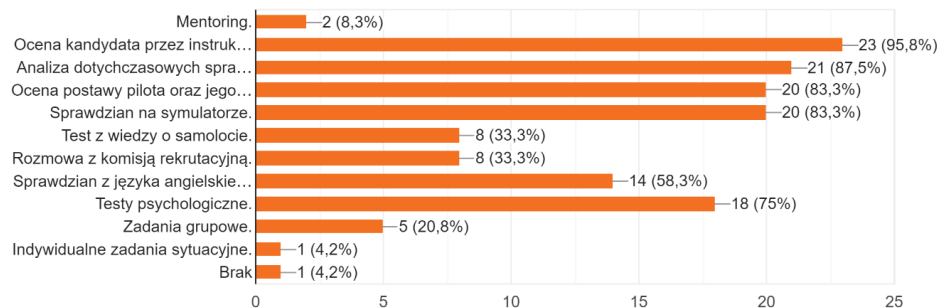
Następnie zapytano o narzędzia wyboru przyszłych dowódców, z których korzysta linia lotnicza. Poniżej uszeregowano je od najbardziej do najmniej popularnych:

- 1) ocena kandydata przez instruktorów oraz kapitanów – 96%;
- 2) analiza dotychczasowych sprawdzianów na symulatorze – 88%;
- 3) ocena postawy pilota oraz jego pracy przez przełożonych i sprawdzian na symulatorze – 83,3%;
- 4) testy psychologiczne – 75%;
- 5) sprawdzian z języka angielskiego – 58%;
- 6) test z wiedzy o samolocie i rozmowa z komisją rekrutacyjną – 33%;
- 7) zadania grupowe – 21%;
- 8) mentoring – 8%;
- 9) indywidualne zadania sytuacyjne – 4%;
- 10) brak takich narzędzi – 4%.

Rysunek 9. Wyniki ankiety

Z jakich narzędzi wyboru dowódców korzysta linia lotnicza w której latasz?

24 odpowiedzi



Opracowanie własne.

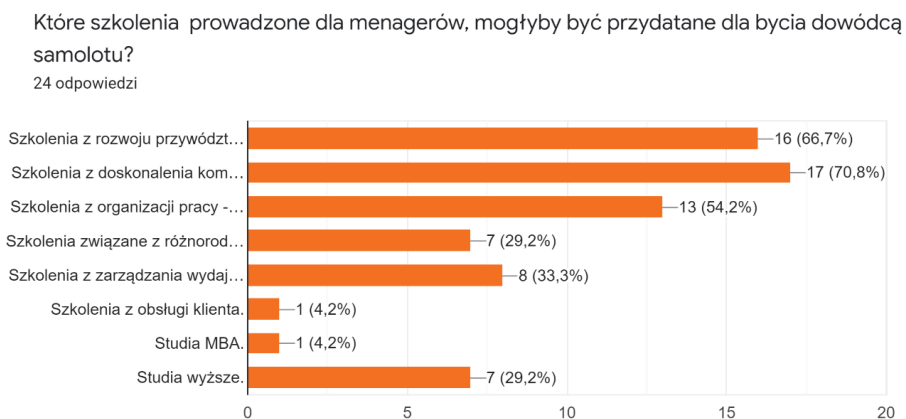
W dalszej kolejności zapytano o kompetencje miękkie, które mają wpływ na bycie dobrym dowódcą, i poproszono o ocenę ich istotności w skali od 1 do 5. Tak przedstawiają się wyniki uszeregowane według średniej:

- 1) umiejętność pracy pod presją czasu i odporność na stres – średnia 4,79;
- 2) komunikatywność i umiejętność pracy w grupie – średnia 4,71;
- 3) logiczne myślenie – średnia 4,67;
- 4) dbałość o dobrą atmosferę i komunikację w zespole; delegowanie zadań i skuteczne ich egzekwowanie – średnia 4,63;
- 5) umiejętności przyjmowania konstruktywnej krytyki – średnia 4,58;

- 6) rozwiązywanie konfliktów; chęć do nauki i samorozwoju – średnia 4,54;
- 7) doskonałe zarządzanie czasem i terminowość – średnia 4,5;
- 8) wypracowywanie kompromisów; umiejętność adaptacji w nowym środowisku pracy – średnia 4,33;
- 9) świetna organizacja pracy (także przy pracy zdalnej); zdolność do pracy według ścisłych wytycznych – średnia 4,29;
- 10) łatwość w realizowaniu zadań i skupienie się na celu – średnia 4,25;
- 11) życzliwość i pozytywne nastawienie do ludzi – średnia 4,21;
- 12) wysoka kultura osobista – średnia 4,17;
- 13) łatwość w nawiązywaniu relacji – średnia 4,04;
- 14) duża kreatywność i innowacyjność – średnia 4,00;
- 15) zdolności perswazyjne – średnia 3,96;
- 16) duża motywacja do pracy – średnia 3,83.

W przedostatnim pytaniu poproszono o zaznaczenie, które szkolenia dla menedżerów mogłyby być przydatne dla dowódców samolotu. Najwięcej, 17 osób, wskazało szkolenia z doskonalenia komunikacji – czyli rozwiązywania konfliktów i negocjacji. O jedną osobę mniej zagłosowało na szkolenia z rozwoju przywództwa. 13 osób wybrało szkolenia z organizacji pracy – zarządzanie czasem, delegowanie zadań i zarządzanie projektami. O wiele mniej (8 osób) zaznaczyło odpowiedź „szkolenia z zarządzania wydajnością – tworzenie silnych zespołów, oceny wydajności pracowników, wyznaczanie celów”. Po 7 osób wybrało szkolenia związane z różnorodnością oraz studia wyższe. Po jednej osobie oznaczyło szkolenie z obsługi klienta oraz studia MBA.

Rysunek 10. Wyniki ankiety



Ostatnim zadaniem była prośba o podzielenie się swoimi spostrzeżeniami z zakresu doświadczenia w kreowaniu przyszłych dowódców w linii lotniczej. Tylko dwie osoby udzieliły odpowiedzi i zwróciły uwagę, że w byciu dowódcą ważne są samokształcenie, rozwój, kreatywność, motywowanie załogi do działania, szczerość oraz zaangażowanie. Drugi respondent napisał też, że brak mu było przygotowania w trakcie szkolenia dowódczego i analizy przypadków.

W ankiecie brali udział w większości (75%) dowódcy statków powietrznych z nalotem do 6 tys. godzin oraz takim samym nalotem dowódczym, pełniący obowiązki dowódcy do 5 lat. Połowa z nich miała uprawnienia instruktora w GA, a jedna czwarta stanowisko biurowe lub uprawnienia TRI/TRE.

Wszystkie osoby biorące udział w ankiecie zaznaczyły, że przechodzą co roku szkolenia, aby udoskonalać swoje umiejętności bycia dowódcą, które dzielą się na:

- 1) praktyczne:
 - a) symulator LPC – średnia 4,46;
 - b) symulator OPC – średnia 4,46;
 - c) line check – średnia 4,2;
 - d) symulator treningowy – średnia 3,55;
- 2) teoretyczne:
 - a) szkolenie odświeżające – średnia 3,67;
 - b) szkolenie CRM – średnia 3,63;
 - c) e-learning – średnia 3,42.

Warto zauważyć zdecydowanie, że badani przyznali znacznie lepszą średnią ocenę przydatności szkoleń praktycznych niż teoretycznych. Jednym wyjątkiem jest symulator treningowy. Dowódcy statków powietrznych wskazali także przydatność wszystkich szkoleń (nie tylko tych, w których uczestniczyli w ostatnim roku) służących byciu dowódcą:

- 1) symulator LPC i symulator OPC z taką samą średnią 4,46;
- 2) line check – średnia 4,04;
- 3) spotkania mentorskie z instruktorem – średnia 3,92;
- 4) szkolenie naziemne dla instruktorów – średnia 3,85;
- 5) szkolenie naziemne dla dowódców – średnia 3,83;
- 6) symulator treningowy – średnia 3,75;
- 7) szkolenie CRM – średnia 3,7;
- 8) szkolenie odświeżające – średnia 3,67;
- 9) dodatkowe loty na linii – średnia 3,5;
- 10) e-learning – średnia 3,42.

Znowu widać zdecydowaną przewagę przydatności szkoleń praktycznych nad teoretycznymi. Dodatkowo nad corocznymi szkoleniami widnieją szkolenia

specjalistyczne, czyli spotkania mentorskie z instruktorem oraz szkolenia dla instruktorów i dowódców, które bardzo mało dowódców zaznaczyło jako odbyte w ostatnim roku. Najmniej zaś przydatne według dowódców było szkolenie e-learning.

Dowódcy przyznali w badaniu, że żadna linia lotnicza nie przygotowała dla nich indywidualnej ścieżki rozwoju. Jedynie 25% (6 osobom) firma oferuje ścieżkę rozwoju dostępną dla wszystkich pilotów. Linie lotnicze korzystają najczęściej z oceny kandydata dokonanej przez instruktorów lub kapitanów, analizy dotychczasowych wyników z symulatora, oceny postawy przez przełożonych lub sprawdzenia na symulatorze.

Badani wskazali także kompetencje miękkie, które mają wpływ na bycie dobrym dowódcą; 6 najważniejszych z nich to:

- 1) umiejętność pracy pod presją czasu i odporność na stres – średnia 4,79;
- 2) komunikatywność i umiejętność pracy w grupie – średnia 4,71;
- 3) logiczne myślenie – średnia 4,67;
- 4) dbałość o dobrą atmosferę i komunikację w zespole; delegowanie zadań i skuteczne ich egzekwowanie – średnia 4,63;
- 5) umiejętność przyjmowania konstruktywnej krytyki – średnia 4,58.

Ankietowani zaznaczyli ponadto szkolenia menedżerskie, które mogłyby być najbardziej przydatne dla przyszłych dowódców, takie jak szkolenia z doskonalenia komunikacji, rozwoju przywództwa i organizacji pracy.

4. Analiza porównawcza

4.1. Kompetencje dowódcy w liniach lotniczych oraz menedżera

Kompetencje to jedne z najważniejszych czynników, które umożliwiają wykonywanie danej pracy i obieranie wyznaczonych kierunków. W teorii zarządzania definiuje się je jako zakres uprawnień instytucji lub osób, które mają wiedzę w danej dziedzinie, umożliwiającą prawidłowe wykonywanie obowiązków i podejmowanie odpowiednich decyzji²³. Nie jest możliwe zarządzanie ludźmi czy przedsiębiorstwami bez podstawowej wiedzy, umiejętności oraz zaangażowania. Kadra kierownicza nie tylko więc wywiera znaczący wpływ na przyszły rozwój firmy, ale również mobilizuje swoich pracowników do poszerzania horyzontów i indywidualnego rozwoju. Te czynniki przyczyniają się do tworzenia innowacyjnych modeli biznesowych oraz kultury organizacji.

Obecnie można wyszczególnić dwa rodzaje kompetencji – progowe oraz te dotyczące działania. Pierwsze z nich określają podstawowy poziom wiedzy,

²³ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2018, s. 20.

niezbędny do wykonywania danej pracy, a kolejne prowadzą do osiągnięcia konkretnych wyników.

Warto również zaznaczyć, że każdy człowiek ma unikatowy zespół cech osobowościowych i konkretnych predyspozycji. Idealny lider czy dowódca powinien wykazać się odpowiednim zestawem umiejętności zarówno twardych, jak i miękkich. Należy jednak pamiętać, że jesteśmy tylko ludźmi. Badacze tacy jak J. Reason podkreślają, że nie jesteśmy doskonali i zdarza się nam popełniać błędy, przy czym należy rozróżniać błędy powstałe z ludzkiej natury od powstałych w wyniku celowych zaniedbań²⁴. W dzisiejszych czasach coraz częściej zwraca się uwagę na rozwój kompetencji miękkich.

Dowódcą w regularnych operacjach lotniczych jest najczęściej pilot w funkcji kapitana. Do jego kompetencji należą:

- 1) wydawanie poleceń, które uznaje za niezbędne i konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa samolotu, a także wszystkich osób i rzeczy przewożonych na pokładzie;
- 2) możliwość usunięcia z pokładu statku powietrznego każdej osoby lub rzeczy, która może potencjalnie stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa statku powietrznego oraz ludzi będących na jego pokładzie;
- 3) prawo do ostatecznej decyzji odnośnie do rozpoczęcia, kontynuowania, zakończenia lub zmiany trasy lotu i miejsca lądowania;
- 4) prawo do zaciągnięcia zobowiązań finansowych w celu pokrycia kosztów lądowania, przymusowego pobytu samolotu, pasażerów, ładunku i załogi na lotnisku, gdzie nie ma przedstawiciela linii lotniczej;
- 5) podjęcie wszelkich niezbędnych działań w sytuacji niebezpieczeństwa, jakie w danych okolicznościach uznaje za konieczne – z powodu bezpieczeństwa dowódca może nawet odstąpić od obowiązujących procedur i przepisów.

W branży lotniczej niezwykle istotną kwestią jest również zarządzanie bezpieczeństwem, które funkcjonuje jako zintegrowany proces w organizacji lotniczej na każdym szczeblu. Podczas wykonywania operacji dowódca dodatkowo bierze na siebie ogromną odpowiedzialność za sprzęt, a przede wszystkim za ludzkie życie, w tym:

- 1) odpowiada za bezpieczeństwo wszystkich osób, tj. członków załogi, pasażerów oraz ładunków na pokładzie samolotu, od momentu wejścia do czasu opuszczenia statku powietrznego po zakończonym locie;
- 2) odpowiada za przestrzeganie wszystkich obowiązujących ograniczeń czasu lotu, czynności lotniczych oraz czasu odpoczynku;

²⁴ *A Roadmap to a Just Culture: Enhancing the Safety Environment*, GAIN 2004, s. 13. https://flightsafety.org/wp-content/uploads/2016/09/just_culture.pdf, [dostęp: 28.08.2022].

3) odpowiada za bezpieczną i zgodną z procedurami eksploatację statku powietrznego od momentu uzyskania gotowości do kołowania aż do zatrzymania się i wyłączenia silników po lądowaniu.

Oprócz tego funkcja dowódcy jest obwarowana szeregiem obowiązków wynikających z wyżej wymienionej odpowiedzialności oraz kompetencji.

Istnieje pewna hierarchia zwana łańcuchem dowodzenia. Kapitan (dowódca statku powietrznego) jest menedżerem zespołu, w skład którego wchodzi pilotów niższej rangi oraz personel pokładowy. Typowy skład załogi odrzutowego samolotu regionalnego to kapitan, pierwszy oficer, szef/szefowa pokładu (CC1) i dwie stewardessy (CC2, CC3). Dowódca ma prawo wydawać polecenia całej przydzielonej załodze. Może nawet nakazać wykonanie innych czynności, niż przewiduje stanowisko pracy. Może także przekazać swoje obowiązki innemu członkowi załogi lotniczej (czyli np. pierwszemu oficerowi lub innemu kapitanowi) przy zachowaniu prawa dowódcy. Dzieje się tak np. na lotach długodystansowych, których załoga lotnicza składa się z trzech pilotów. Kapitan-dowódca zajmuje lewy fotel pilota na czas startu i lądowania, podczas gdy inny pilot (kapitan lub drugi pilot – w zależności od procedur w danej linii lotniczej) zajmuje jego fotel w trakcie samego przelotu, a ten udaje się na odpoczynek do specjalnego pomieszczenia wypoczynkowego. Przy zmianie pilota podczas lotu następuje przekazanie obowiązków temu trzeciemu pilotowi. Pierwszy oficer natomiast zajmuje prawy fotel przez cały lot od startu do lądowania.

Powyższa analiza obowiązków dowódcy statku powietrznego pokazuje, jak istotne jest posiadanie odpowiedniego poziomu umiejętności i wiedzy z zakresu zarządzania ludźmi. By wykazać, jak ważne są szkolenia z tego obszaru dla pilotów-dowódców, należy porównać je do kompetencji menedżera w większej korporacji.

Nowoczesny model kompetencji menedżerskich opiera się przede wszystkim na skupieniu uwagi na pracownikach, którzy stanowią kluczowy aspekt poprawnego funkcjonowania i rozwoju firmy. To właśnie osoba na stanowisku kierowniczym odpowiada za budowanie poprawnych relacji w organizacji, opartych na wzajemnym zaufaniu, w których pracowników angażuje się w procesy podejmowania różnych decyzji. Podstawową rolą menedżera jest zatem dostrzeganie oraz rozwijanie potencjału zatrudnionych ludzi, którzy mają się czuć potrzebni w danej firmie i być traktowani na zasadach partnerstwa.

Każdy menedżer powinien wobec tego mieć podstawowe cechy i kwalifikacje, dzięki którym będzie odpowiednio zarządzał zarówno organizacją, jak i talentami swoich pracowników. Znacząca część takich umiejętności jest ściśle powiązana z zarządzaniem wiedzą. Zaliczyć do nich można głównie zdolność

tworzenia warunków efektywnej pracy²⁵. Każdy menedżer powinien obrać szczególną strategię funkcjonowania danego działu w firmie. Musi on więc mieć głęboką wiedzę o danym przedsiębiorstwie oraz aktualnej sytuacji rynkowej. Dzięki temu może ułożyć plan działania, który w perspektywie czasu wpłynie na rozwój całej firmy.

Ponadto bardzo istotne jest, aby każdy menedżer miał właściwe umiejętności i motywację do systematycznego pogłębiania wiedzy oraz poszerzania horyzontów zarówno swoich, jak i pracowników. Takie osoby muszą zyskać rozwinięte kompetencje społeczne, aby właściwie zarządzać talentami²⁶. Każdy pracownik w danym przedsiębiorstwie powinien wiedzieć, że jego opinia ma znaczenie, oraz czuć się odpowiednio doceniony. Dlatego bardzo popularne stało się przeprowadzanie testów osobowościowych oraz kwalifikacyjnych, dzięki którym przełożeni mogą sprawdzić, która osoba się w czym specjalizuje, a następnie wyznaczać jej właściwe zadania. Koordynacja obowiązków pracowniczych na tym poziomie znacząco przekłada się na płynność wykonywania przydzielonych zadań, co efektywnie wpływa na funkcjonowanie całej firmy.

Należy również zaznaczyć, że w większych korporacjach bardzo często występują różnice kulturowe pomiędzy pracownikami. Każdy menedżer powinien więc mieć umiejętność właściwego zarządzania personelem, bez względu na pochodzenie swoich pracowników. Takie osoby zazwyczaj wyznają i wybierają odmienne, różnorodne wartości. Obowiązkiem kierownika jest wyjście poza aspekty zróżnicowania kulturowego i niedopuszczenie do sytuacji, w której mogłoby dojść do jakiegokolwiek dyskryminacji poszczególnych pracowników. Każdy pracownik powinien otrzymać możliwość wniesienia swojego wkładu do organizacji.

Warto wspomnieć, że strategia działalności większych organizacji jest oparta na danej sytuacji rynkowej. Każdy menedżer musi mieć umiejętności zarządzania firmą – nawet podczas kryzysu. W jego przypadku należy podjąć działania, które są nakierowane *stricte* na przetrwanie danego przedsiębiorstwa²⁷. Najczęściej będą one polegały na szczegółowej analizie finansowej oraz wdrożeniu takich zmian, dzięki którym firma będzie mogła poradzić sobie z zaistniałym kryzysem. Taki rodzaj kwalifikacji bezpośrednio łączy się również z umiejętnością podejmowania szybkich, lecz skomplikowanych decyzji. W sytuacji kryzysowej każdy podjęty krok wpływa na przyszłość całej organizacji, umiejętność

²⁵ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami...*, op. cit., s. 119.

²⁶ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Opis uniwersalnych kompetencji menadżerskich*, Warszawa 2019, s. 4.

²⁷ A. Francik, K. Szczepańska-Woszczyzna, Z. Dacko-Pikiewicz, *Kompetencje menadżerskie w kontekście innowacyjności przedsiębiorstw...*, op. cit., s. 50.

rzetelnej i szybkiej analizy jest zatem niezbędna dla każdego menedżera. Taka zdolność oceny negatywnych konsekwencji oraz skupienie się na weryfikacji planu finansowego mają kluczowe znaczenie pośród pozostałych kompetencji kierowniczych.

Oprócz tego każdy wykwalifikowany kierownik powinien mieć wypracowaną umiejętność współpracy. Uwydatnia się to głównie w większych przedsiębiorstwach, gdzie menedżerowie różnych działów współpracują ze sobą w kwestii tworzenia spójnej strategii działalności organizacji. Zdarza się również, że sytuacja zmusza przywódców do współpracy z podmiotami zewnętrznymi, podczas której przejawiają również umiejętności korzystania z wiedzy bardziej doświadczonych ludzi.

Menedżerowie muszą również wiedzieć, jak być odpowiednio zdeterminowanym, i zdawać sobie sprawę z konsekwencji swoich działań. Ich praca powinna być wykonywana w taki sposób, by nie ulegali nieuzasadnionym naciskom ze strony swoich pracowników czy szefów. W strukturze firmy muszą funkcjonować tak, aby mieć na celu nie tylko dobro całej firmy, ale również podwładnych.

4.2. System kreowania liderów w liniach lotniczych i menedżerów

Kadra menedżerska, która zajmuje się rozwojem całego przedsiębiorstwa oraz zatrudnionych tam pracowników, musi mieć właściwe kompetencje, czyli odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności. Obecnie najczęściej podkreśla się znaczenie kompetencji społecznych, które pozwalają na umiejętne zarządzanie ludźmi. Zyskawszy odpowiednią wiedzę w tym zakresie, menedżer potrafi wdrożyć koncepcję zarządzania talentami w organizacji, dzięki czemu każdy pracownik otrzyma takie zadania, które pozwolą mu na sprawdzenie swojego dotychczasowego poziomu wiedzy oraz poszerzenie horyzontów. Dlatego najbardziej popularną formą kształcenia pracowników jest organizacja szkoleń. Definiuje się je jako planowany i systematyczny proces zmian zachowania i przyzwyczajzeń danej osoby, który umożliwi zdobycie wymaganego poziomu wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania codziennych zadań²⁸. Są one ukierunkowane na przyszłościowy rozwój intelektualny oraz społeczny, a polegają na identyfikacji potrzeb wybranej grupy, określeniu celów, utworzeniu programu szkolenia, jego realizacji, a następnie na wystawieniu oceny danemu pracownikowi.

Organizacja lotnicza, podobnie jak każda korporacja, potrzebuje liderów różnego szczebla. O ile struktura części biurowej linii lotniczej może wyglądać bardzo podobnie do firmy niezwiązanej z lataniem, o tyle zupełnie inaczej

²⁸ K. Garski, J. Gontarz, Smartlink, *Jak efektywnie szkolić pracowników*, Warszawa 2009, s. 7.

wygląda sprawa pionu lotniczego. Załogi lotnicze stanowią znakomitą większość całego personelu linii lotniczej. Podczas realizacji siatki przewozowej – w zależności od wielkości przewoźnika lotniczego – w powietrzu potrafi być od kilku do nawet kilkuset samolotów jednocześnie. Oznacza to, że tyle samo załóg, czyli zespołów zarządzanych przez kapitanów, znajduje się w pracy. Dodatkowo co najmniej drugie tyle na ziemi szykuje się do lotu lub jest w tym czasie na różnych szkoleniach.

Zasadnicza różnica pomiędzy przywództwem w wykonaniu kapitana a menedżera niższego szczebla w korporacji polega na zmienności zespołów, którymi zarządza. Mianowicie na każdy lot lub serię lotów w rotacji przypada całkowicie inny zespół, odgórnie narzucony przez dział planowania. Jest to celowe działanie, mające głębsze uzasadnienie niż złośliwość. Wynika z prostego mechanizmu, który został zaobserwowany z biegiem lat. Okazało się, że ludzie latający w stałych załogach stawali się bardziej podatni na pomijanie procedur operacyjnych lub kreowanie własnych. W związku z tym od kilkudziesięciu lat standardem w przewozie lotniczym jest zmienność zespołów.

Lider w korporacji nielotniczej ma przede wszystkim możliwość zbudowania zespołu do stałej pracy lub do konkretnego projektu, którym ma zarządzać. Według M. Belbina znacznie wyższe jest prawdopodobieństwo, że zespoły składające się z różnorodnych jednostek, z których każda ma do odegrania inną rolę, osiągną sukces²⁹. Kluczowa wydaje się zasada synergii, która polega na odpowiednim przydziale ról osobom o danych predyspozycjach i charakterach³⁰. Raz dobrany zespół lider będzie prowadził do końca projektu, który może trwać miesiącami, a nawet latami. Po drodze grupę może czekać integracja oraz zwanie, które w jakimś stopniu zwiększą efektywność pracy.

Kapitan niestety nie może sobie pozwolić na wybór załogi, aczkolwiek wstępna selekcja na członków zespołu została przeprowadzona podczas rekrutacji do linii lotniczej. Od załóg wymaga się postępowania zgodnego z procedurami operacyjnymi przewoźnika. SOP jest swego rodzaju scenariuszem postępowania w sytuacjach normalnych i awaryjnych. Każdy członek załogi powinien doskonale znać swoją rolę w zespole zgodną z łańcuchem dowodzenia, niezależnie od tego, z jakimi ludźmi pracuje. Kapitan kieruje swoim zespołem również do końca „projektu”, czyli lotu lub całej rotacji, które mogą trwać od kilku godzin do maksymalnie kilku dni. W tym przypadku zespół musi być odpowiednio efektywny od samego początku, ponieważ od tego zależy ludzkie życie.

²⁹ M. Belbin, *Dziewięć ról do obsady, czyli jak zbudować efektywnie działający zespół*, „Personel i Zarządzanie” 2004, nr 12, s. 54.

³⁰ Idem, *Zespoły zarządzające. Sekrety ich sukcesów i porażek*, Warszawa 2009, s. 149.

Wykreowanie kapitana wydaje się na pierwszy rzut oka całkiem proste. Wystarczy znaleźć odpowiednią osobę, z odpowiednim doświadczeniem mierzonym w tysiącach godzin nalotu na danym typie samolotu. Następnie taka osoba powinna przejść wewnętrzną rekrutację i po uzyskaniu akceptacji wykonać przeszkolenie teoretyczne, a następnie praktyczne, zakończone egzaminami. Niemniej jednak wykreowanie dobrego kapitana jest zdecydowanie trudniejsze. Ten proces powinien rozpocząć się już od pierwszego dnia pracy młodego kadeta.

5. Zakończenie

Pilot-dowódca statku powietrznego jest w pełni odpowiedzialny za dbanie o bezpieczeństwo wszystkich członków załogi, pasażerów, ładunku oraz zachowywanie pełnej kontroli nad samolotem przez cały czas trwania lotu. Zakres tych obowiązków wskazuje, jak ogromną uwagę należy poświęcić tematyce szkoleniowej w przygotowaniu do otrzymania wspomnianego tytułu.

Jednym z podstawowych tematów poruszanych na szkoleniach jest zarządzanie zasobami załogi lotniczej – CRM, której działanie jest uregulowane odpowiednimi przepisami. Polega ono na przygotowaniu pilota-dowódcy do sprawnego zarządzania całym personelem lotniczym oraz rozwinięciu umiejętności szybkiego i sprawnego podejmowania decyzji w sytuacji zagrożenia. W związku z powyższym zakres takiego treningu powinien obejmować jak najwięcej kompetencji miękkich; należy skupić się na budowie i rozwoju predyspozycji pracy pod presją czasu, odporności na stres, komunikatywności i umiejętności pracy w grupie. Takie szkolenie powinno więc zawierać więcej elementów ze szkoleń menedżerskich przeprowadzanych w większych korporacjach. Organizacje te wpajają budowanie poprawnych relacji między pracownikami, umiejętności zarządzania talentami swoich pracowników i właściwego oddelegowywania zadań, samodzielne pogłębianie wiedzy czy zdolność odpowiedniego prowadzenia firmy – nawet w czasie kryzysu.

Teza tego rozdziału została poparta przeprowadzeniem ankiety wśród członków załóg kokpitowych, w większości praktykujących pilotów-dowódców statków powietrznych o nalocie nieprzekraczającym 6 tys. godzin. Część z nich ma też uprawnienia instruktorów lotnictwa ogólnego, a jedna czwarta również stanowiska biurowe oraz uprawnienia TRI/TRE. Każda z tych osób przechodzi coroczne szkolenia praktyczne oraz teoretyczne, które pozwalają utrzymywać i doskonalić swoje umiejętności. Kurs zarządzania załogą lotniczą – CRM – należy do szkoleń teoretycznych, jednak jego zakres nie wydaje się wyczerpujący.

W otrzymanych odpowiedziach dowódcy ocenili jako niezwykle ważną przydatność rozwój i poprawę kompetencji miękkich, na które należałoby zwrócić szczególną uwagę podczas szkoleń zarządzania zasobami załogi. Należą do nich: umiejętność pracy pod presją czasu, odporność na stres, komunikatywność i umiejętność pracy w grupie, logiczne myślenie, dbałość o dobrą atmosferę i komunikację w zespole, skuteczne delegowanie i egzekwowanie zadań oraz umiejętność przyjmowania konstruktywnej krytyki. Ponadto dowódcy określili, iż ze szkoleń menedżerskich najbardziej przydałoby się wprowadzenie treningów z doskonalenia komunikacji, rozwoju przywództwa oraz z organizacji pracy.

Reasumując, szkolenia CRM są obowiązkowe dla każdego członka personelu lotniczego, który ubiega się o stanowisko pilota-dowódcy statku powietrznego. Uwzględniając obowiązki związane z takim awansem, należy rozbudować zakres treningu o kompetencje miękkie, które wpłyną na poprawę przepływu informacji, właściwe rozdzielanie zadań czy podejmowanie szybkich i właściwych decyzji podczas sytuacji zagrożenia. Jako że na rozwoju takich kwalifikacji oparte są systemy szkoleń menedżerów wdrażanych w większych korporacjach, to należałoby je wprowadzić również w zakres szkoleniowy zarządzania załogą lotniczą.

ROZDZIAŁ 5

CZYNNIK LUDZKI I JEGO WPŁYW NA KULTURĘ BEZPIECZEŃSTWA

KLAUDIA CYRAN

ORCID 0000-0002-4897-6577

1. Wstęp

Zainteresowanie czynnikiem ludzkim (*human factor*) sięga czasu II wojny światowej, w której RAF straciła z powodu błędów ludzkich co najmniej tyle samo samolotów, ile z powodu bezpośrednich starć z przeciwnikiem. W latach 70. i 80. XX w. w wyniku licznych wypadków i incydentów lotniczych spowodowanych brakiem współpracy pilotów w kokpicie dostrzeżono znaczenie czynnika ludzkiego w lotnictwie cywilnym¹. Ponadto bardzo ważnym krokiem było podpisanie w 1976 r. porozumienia pomiędzy NASA (Narodową Agencją Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej) a FAA (Federalną Administracją Lotnictwa Stanów Zjednoczonych) o ustanowieniu systemu raportowania, w którym pracownicy mogą dobrowolnie i bez ponoszenia konsekwencji dokonywać zgłoszeń zdarzeń².

Zminimalizowaną aktywność lotniczą w najgorszych okresach pandemii COVID-19 widać w poniższych danych: w I kwartale 2021 r. obsłużono ponad 1 mln pasażerów (tj. 87% mniej niż w 2020 r. i 89% mniej niż w 2019 r.) i zrealizowano 15,7 tys. operacji lotniczych (tj. o 79% mniej niż w 2020 r. i 81% mniej niż w 2019 r.). I kwartał 2021 r., przypadający między dwoma szczytami zachorowań na COVID-19 (tj. listopad 2020 r. i przełom marca/kwietnia 2021 r.), był wyjątkowo wymagający dla lotnictwa. Lotnisko Chopina w Warszawie przyjęło łącznie 605 tys. pasażerów, tj. o 2,5 mln mniej niż w I kwartale 2020 r. W Porcie Lotniczym Kraków Balice obsłużono 125 tys. pasażerów, tj. o 1,4 mln mniej niż w I kwartale 2020 r.³

¹ J. Dąbrowska, *Czynnik ludzki w lotnictwie*, Warszawa 2011.

² *Aviation voluntary reporting programs*, FAA.gov, <https://www.faa.gov/newsroom/aviation-voluntary-reporting-programs-1> [dostęp: 25.03.2022].

³ Statystyka Urzędu Lotnictwa Cywilnego dotycząca przewozów pasażerskich w transporcie lotniczym po trzech kwartałach 2021 r.

1.1. Katastrofa na Teneryfie – największa w dziejach ludzkości pod względem liczby ofiar

27 marca 1977 r. na lotnisku Santa Cruz na Teneryfie, w warunkach mgły, gdy widzialność miejscami spadła do kilkudziesięciu metrów, doszło do jednej z największych katastrof w historii lotnictwa. Na pasie startowym do lotu przygotowywał się B-747 linii KLM, w tym też czasie po drodze do kołowania przemieszczał się B-747 linii Pan American. Samolot KLM otrzymał zgodę na start, natomiast Pan American miał skręcić w lewo na trzeciej drodze do kołowania. Widoczność była tak ograniczona, że załogi nie widziały nawzajem swych maszyn. Kontrolerzy także nie widzieli żadnego z samolotów. Oprócz warunków pogodowych i problemów z komunikacją pomiędzy kontrolerem a pilotami istotną rolę odegrały tu relacje międzyludzkie – kapitan KLM cieszył się tak ogromnym autorytetem wśród pilotów linii lotniczej, że drugi pilot nie miał odwagi mu się przeciwstawić. Doszło do zderzenia w trakcie kołowania, wskutek którego nastąpiła potężna eksplozja. Łącznie w obu samolotach zginęły 583 osoby, a przeżyło 61 osób. Mowa więc o największej tragedii lotniczej, w której rolę odegrał czynnik ludzki. W związku z wypadkiem na Teneryfie i innymi wieloma równie dramatycznymi wypadkami na początku lat 90. XX w. rozpoczęto studia w zakresie czynnika ludzkiego.

Za sprawą raportu AAIB (Air Accidents Investigation Branch) dotyczącego wypadku samolotu BAC 1-11 w 1990 r. brytyjska CAA (Civil Aviation Authority) oraz tamtejsi operatorzy zaczęli prace nad programami HF również w obsłudze technicznej⁴. W tej katastrofie wypadła wadliwie przyśrubowana szyba zewnętrzna, co wywołało dekompresję i wysało kapitana przez powstały otwór. Kapitan zdołał zaczepić się kolanami o wolant, zaś pęd powietrza przycisnął go do zewnętrznej strony kabiny. Pierwszy oficer zdołał wylądować awaryjnie w Southampton, ocalając życie całej załodze i pasażerom.

Obecnie kwestie czynnika ludzkiego rozpatrywane są przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa samolotu, załogi i pasażerów – to tutaj jest miejsce na interakcję pomiędzy psychologami, lekarzami a pilotami. ICAO (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) wprowadziła obowiązek szkolenia personelu lotniczego przy wydawaniu licencji, zgodnie z aneksem 1 ICAO; obecnie tak naprawdę każdy podmiot lotniczy jest zobligowany do szkolenia swoich pracowników w tematyce *human factor*⁵.

⁴ Raport końcowy Aviation Safety Network ze zdarzenia Wypadku BAC 1-11, https://reports.aviation-safety.net/1990/19900610-1_BA11_G-BJRT.pdf [dostęp: 25.03.2022].

⁵ Załącznik 1, Licencjonowanie personelu, do konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

2. Prawo europejskie

EASA (Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego) w swoich corocznych sprawozdaniach o stanie bezpieczeństwa Annual Safety Review (ASR) porusza temat czynnika ludzkiego dopiero od kilku lat. Zgodnie z jej danymi czynnik ludzki i wydajność człowieka są identyfikowane w bazach dotyczących wypadków i poważnych incydentów na podstawie informacji z raportów końcowych. Ta sama taksonomia ECCAIRS⁶, która pomaga w identyfikacji problemów bezpieczeństwa i kluczowych obszarów ryzyk, dostarcza nam także kodów odnośnie do czynnika ludzkiego i wydajności człowieka. Grupuje ona typy zdarzeń na różnych poziomach, a kwestie personelu są ujęte w najwyższym obszarze „personel”.

Kwestie personalne dzieli się następnie dalej na cztery kategorie:

- 1) doświadczenie oraz zdarzenia związane z wiedzą;
- 2) zdarzenia fizjologiczne;
- 3) świadomość sytuacyjna i zdarzenia sensoryczne;
- 4) zdarzenia związane z wykonywaniem zadań personelu^{7, 8}.

3. Terminologia

Zwrot „czynnik ludzki” często używany jest jako synonim pojęcia „ergonomia” i bywa definiowany jako dziedzina studiów systematycznie analizująca ludzkie możliwości, ograniczenia i inne cechy, a następnie wykorzystująca tę wiedzę przy projektowaniu wyposażenia, systemów i stanowisk pracy w celu poprawy bezpieczeństwa, wydajności i komfortu pracy. Jest to multidyscyplinarne podejście dopasowania zadania do człowieka, w którym wykorzystuje się specjalistyczną wiedzę z wielu dziedzin naukowych, takich jak psychologia, fizjologia, antropometria, biomechanika czy inżynieria. Czynnik ludzki to zasady mające zastosowanie w lotnictwie podczas projektowania, certyfikacji, szkolenia, eksploatacji

⁶ ECCAIRS (European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems) – europejski system, który jest narzędziem wspierającym krajowych i europejskich podmiotów w zakresie zbierania, udostępniania i analizowania informacji o zdarzeniach lotniczych w celu poprawy bezpieczeństwa lotniczego w państwach Unii Europejskiej.

⁷ Zob. sprawozdanie o stanie bezpieczeństwa Urzędu Lotnictwa Cywilnego publikowane corocznie na stronie internetowej ULC, <https://ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/sprawozdania-o-stanie-bezpieczenstwa-lotnictwa-cywilnego> [dostęp: 25.03.2022].

⁸ EASA, Annual Safety Review, <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/easa-annual-safety-review-2021-now-available> [dostęp: 25.03.2022].

i obsługi technicznej, które zapewniają bezpieczne relacje między człowiekiem a innymi elementami systemu, poprzez właściwe uwzględnienie wydolności ludzkiej. Z kolei wydolność ludzka (*human performance*) to możliwości i ograniczenia człowieka mające wpływ na bezpieczeństwo i skuteczność operacji lotniczych.

4. Modele i teorie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem i odnoszące się do czynnika ludzkiego

4.1. Teoria Jamesa Reasona

J. Reason stworzył model pokazujący sposób, w jaki organizacja może zapobiegać wypadkom lotniczym. Wedle jego teorii błąd ludzki jest nieunikniony, więc należy włożyć dużo pracy – m.in. przez odpowiednie procedury i kulturę organizacyjną, żeby został on wykryty i poprawiony. Reason jest również pionierem koncepcji Just Culture, zgodnie z którą tworzy się w organizacji atmosferę zaufania, a pracownik raportuje o popełnianych błędach, mając przy tym pewność, że pracodawca (o ile nie będzie to działanie umyślne) nie wyciągnie konsekwencji z popełnionego błędu. Na podstawie modelu Reasona opracowano system analizy i klasyfikacji wpływu czynnika ludzkiego na przyczyny wypadków lotniczych HFACS (Human Factor Analysis and Classification System). Jego twórcy, S. Shappell z Instytutu Medycznego Lotnictwa Cywilnego i D. Wiegmann z Uniwersytetu Illinois, opracowali ten system po przeanalizowaniu statystyk i przyczyn wypadków lotniczych w marynarce wojennej i korpusie piechoty morskiej. Po analizie okazało się, że różne rodzaje ludzkiego błędu były głównym czynnikiem sprawczym aż w 80% przypadków⁹. W omawianym systemie opisano cztery poziomy błędów w działaniu:

- 1) niewłaściwe działanie personelu;
- 2) warunki sprzyjające niebezpiecznemu działaniu personelu;
- 3) niewłaściwe kierowanie;
- 4) niewłaściwe zarządzanie.

W pracach na temat kultury bezpieczeństwa czy kultury organizacji wyodrębnia się kilka jej elementów. Są to:

- 1) kultura sprawiedliwego traktowania (Just Culture), w której zachęca się pracownika do zgłaszania zdarzeń w zamian za niekaranie, o ile czyn nie jest skutkiem rażącego niedbalstwa;

⁹ Strona internetowa Skybrary, <https://skybrary.aero/articles/human-factors-analysis-and-classification-system-hfacs> [dostęp: 25.03.2022].

- 2) kultura zgłaszania (Reporting Culture), w ramach której wszyscy swobodnie dzielą się informacją o zdarzeniach bez obawy bycia ukaranym za zgłoszenie zdarzenia;
- 3) kultura informowania (Informed Culture) – pracownicy są poinformowani w sposób transparentny i rzetelny o zidentyfikowanych zagrożeniach i ryzykach z nimi związanych;
- 4) kultura uczenia się (Learning Culture) – pracownicy organizacji są zachęceni do rozwijania własnych umiejętności oraz poszerzania wiedzy, mają dostęp do szkoleń;
- 5) kultura elastycznej organizacji (Flexibility Culture) – polegająca na dostosowywaniu się do nowych warunków i otwartości na innowacyjne rozwiązania.

4.2. Model SHELL

Jedną z najważniejszych teorii dotyczących czynnika ludzkiego w lotnictwie, służącą do zrozumienia istoty tego problemu, jest po raz pierwszy przedstawiony w 1972 r. przez E. Edwardsa, a zmodyfikowany w 1975 r. przez kpt. F. Hawkinsa model o nazwie SHELL. Ma on służyć jako pomoc w zrozumieniu czynnika ludzkiego, ilustrując potrzebę połączenia i dopasowania jego poszczególnych komponentów.

W centrum modelu znajduje się człowiek – *liveware*. Człowiek jest na ogół uważany za najważniejszy (najbardziej krytyczny) i najbardziej zmienny (elastyczny) element systemu. Wydolność ludzka podlega znacznym zmianom, a ludzie wielu ograniczeniom, z których duża część jest obecnie możliwa do przewidzenia. Pozostałe elementy systemu muszą więc być do człowieka starannie dopasowane, żeby uniknąć napięć w całym systemie i ewentualnego jego załamania. W modelu SHELL ważne są także relacje:

- 1) człowiek–maszyna: użytkownik może nie być świadomy występowania wad na linii człowiek–maszyna, nawet jeśli doprowadzą one w końcu do wypadku, ponieważ zdolność dostosowania się człowieka może maskować takie wady. Jednak wada nadal istnieje i może stanowić potencjalne zagrożenie. Problemami wynikającymi z tej relacji zajmuje się głównie, chociaż nie wyłącznie, ergonomia;
- 2) człowiek–procedury: dotyczy oddziaływania między człowiekiem i elementami systemu, takimi jak procedury, układ podręczników i list kontrolnych, oznaczenia oraz programy komputerowe. Te problemy mogą być mniej widoczne niż w przypadku relacji człowiek–maszyna, a w związku z tym trudniejsze do wykrycia i usunięcia (np. błędna interpretacja list kontrolnych i oznaczeń);

- 3) człowiek–otoczenie: ponieważ w wielu zdarzeniach lotniczych występują przypadki złudzenia i braku orientacji, należy również uwzględnić błędy percepcji spowodowane przez otoczenie (np. złudzenia występujące podczas zbliżania i lądowania). Lotnictwo działa w warunkach ogromnej presji związanej z zarządzaniem, jak również czynników politycznych i gospodarczych. Chociaż zmiana tych czynników pozostaje na ogół poza zakresem czynnika ludzkiego, powinny być one uwzględniane i rozwiązywane przez te osoby w kierownictwie, które mają takie możliwości (np. obecnie różne problemy wynikające z pandemii COVID-19);
- 4) człowiek–człowiek (tymczasem szkolenia załóg lotniczych i testy sprawności były tradycyjnie prowadzone indywidualnie).

5. Bezpieczeństwo i czynniki powodujące zdarzenia na przestrzeni lat

Należy pamiętać, że lotnictwo jest środowiskiem bardzo podatnym na pojawianie się błędów np. w zakresie obsługi technicznej; chodzi tu m.in. o montaż i demontaż wielu skomplikowanych części, często też pod presją czasu, czy też przy użyciu nieodpowiednich narzędzi. System bezpieczeństwa w lotnictwie jest dość złożonym systemem socjotechnicznym, mocno uzależnionym od ludzi, którzy z założenia wykonują swoją pracę zgodnie z przyjętymi regułami. Z drugiej strony system ten powinien mieć zabezpieczenia w postaci kontroli, łagodzenia skutków niewłaściwych działań, które mają zapobiegać wystąpieniu błędów prowadzących do wypadku. Te nieprawidłowości mogą być postrzegane jako kolejne ogniwa w łańcuchu zdarzeń, które połączone prowadzą do zdarzenia niepożądanego. Tak naprawdę łańcuch czy zależność między błędami nie zaczyna się na poziomie załogi, tylko dużo wcześniej, bo na poziomie projektanta czy nadzoru lotniczego lub też organizacji. Błędy decyzyjne kierownictwa organizacji popełniane na długi czas przed zdarzeniem mają często znaczący wpływ na wystąpienie i przebieg zdarzenia. Oczywiście nie jesteśmy w stanie całkowicie wyeliminować błędów, stąd system musi kontrolować te procesy i zapewnić, że ogniwa w łańcuchu zdarzeń zostaną przerwane, zanim doprowadzą do wypadku.

W przeszłości większość zdarzeń była powodowana przez czynniki techniczne lub błędy w konstrukcji czy produkcji samolotów, wady materiałowe. Z biegiem lat, w miarę postępu automatyki, nowych technologii silników odrzutowych i nowych konstrukcji, wzrósł także poziom bezpieczeństwa. Stwierdzono więc, że przyczyn większości zdarzeń należy upatrywać właśnie w czynniku

ludzki, a także w czynnikach organizacyjnych. Z czasem przewyżczono problemy techniczne, zaś obecnie produkowane statki powietrzne są pod względem technicznym z reguły solidne i niezawodne¹⁰. Obecnie ponad 80% wypadków jest zatem spowodowanych czynnikiem ludzkim, a jedynie 20% wypadków wiąże się z projektem/produkcją i podzespołami. Ponadto czynnik ludzki jest rozpatrywany obecnie przede wszystkim w kontekście bezpieczeństwa samolotu, załogi i pasażerów. Na tym polu możliwe jest współdziałanie pomiędzy psychologami, lekarzami i pilotami.

6. Czynniki ludzkie dla wybranych operacji

Bardzo dobrym przykładem operacji, w której czynnik ludzki jest dominujący, są skoki spadochronowe. Około 80% zdarzeń zachodzi w fazie lądowania, właśnie z powodu czynnika ludzkiego; szczególnie podatne są na niego osoby, które wykonują taki skok po raz pierwszy, brak doświadczenia sprawia, że pewne mechanizmy i odruchy bezwarunkowe biorą górę.

W toku badania wypadków Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL) formułuje zalecenia dotyczące bezpieczeństwa. Mają one na celu poprawę jego poziomu i wskazanie konkretnych działań – również takich, które można podjąć *ad hoc*, bez konieczności wdrażania zmian w przepisach. Poniżej przedstawiono wybrane zalecenia dotyczące bezpieczeństwa w obszarze skoków spadochronowych z raportów końcowych PKBWL:

- 1) instrukcje obsługiwanych spadochronów w strefie skoków powinny być dostępne w postaci drukowanej w miejscu, gdzie spadochrony są przygotowywane do skoków (układanie);
- 2) wszystkie wymiany części zamiennych powinny być wykonywane wyłącznie z użyciem oryginalnych podzespołów lub części przeznaczonych do napraw spadochronów zgodnie z instrukcjami i rekomendacjami wytwórców (materiały, narzędzia i technologia);
- 3) w protokołach przeglądów należy zapisywać wykonane czynności i stosowane części w przypadku dokonywania wymian (odnotowując przy tym źródło pochodzenia części: sklep, wysyłka internetowa, faktury);
- 4) każdy tandem-pilot musi być zobowiązany do samodzielnego sprawdzenia użytkowanego przez siebie spadochronu przed każdym skokiem¹¹.

¹⁰ T. Smolicz, R. Makarowski, P. Makarowski, *Czynnik ludzki w lotnictwie*, Warszawa 2021.

¹¹ Raporty końcowe dostępne na stronie Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, <http://pkbwl.gov.pl/> [dostęp: 25.03.2022].

Nieco inne są zagrożenia występujące najczęściej w lotach śmigłowcowych. Loty te odbywają się na niewielkiej wysokości. W nocy towarzyszą im zagrożenia polegające na błędnej ocenie wzrokowej czy występowaniu przechyleń. Także wykonywanie operacji przy inspekcji sieci energetycznych wiąże się z dużym zagrożeniem. Pilotom przychodzą tu z pomocą niektóre organizacje śmigłowcowe, jak np. Robinson¹², który w swoich zaleceniach bezpieczeństwa zachęca, aby piloci zabierali pasażerów na podkład śmigłowca dopiero po wylądowaniu 100 godzin, w tym 20 jako dowódca statku powietrznego¹³.

Dążąc do ulepszeń w lotnictwie, należy wziąć pod uwagę czynniki, które w największym stopniu przyczyniają się do występowania zdarzeń niepożądanych – należy więc inwestować w redukcję przyczyn niewłaściwego funkcjonowania człowieka w systemie, gdyż tylko takie inwestycje mogą przynieść wymierny efekt w postaci obniżenia wskaźnika wypadkowości.

7. Czynniki ludzki i wpływ na kulturę bezpieczeństwa

Kultura bezpieczeństwa obejmuje powszechne odczucia i przekonania członków organizacji odnoszące się do bezpieczeństwa publicznego i może decydować o ich zachowaniach. Prawidłowo rozumiana opiera się na wysokim poziomie zaufania i szacunku pomiędzy pracownikami a kierownictwem, dlatego musi być kreowana oraz wspierana przez kierownictwo wyższego szczebla. Każda sytuacja, która ma miejsce w danej organizacji, powinna być rozpatrywana indywidualnie. Należy pamiętać, że ważne są realne konsekwencje wystąpienia zdarzenia, a wskazanie winnego bądź znalezienie kozła ofiarnego nie rozwiąże problemu. Warto się nad tym zastanowić, zanim zechce się kogoś ukarać. Samo wykrycie, że ktoś popełnił błąd, nie spowoduje przecież poprawy bezpieczeństwa, jeżeli nie wdroży się odpowiednich działań profilaktycznych bądź naprawczych. Należy pamiętać, że człowiek nie przyzna się do błędu w atmosferze strachu i niepewności. Nie zawsze określenie konsekwencji wypadku będzie odstraszało od naruszania przepisów. Czasami, niezależnie od naszych najlepszych intencji, włożonego wysiłku i zaangażowania w wykonanie zadania, i tak dojdzie do popełnienia błędu¹⁴.

¹² Robinson Helicopter Company to producent śmigłowców cywilnych najpopularniejszych i najczęściej wykorzystywanych w małym lotnictwie (*general aviation*).

¹³ Robinson, Safety Notice SN-44, https://robinsonheli.com/wp-content/uploads/2017/06/rhc_sn44.pdf [dostęp: 25.03.2022].

¹⁴ S. Dekker, *Just Culture. Kultura sprawiedliwego traktowania*, Warszawa 2018.

Na koniec należy podkreślić odpowiedzialność kierownictwa – wynikającą nie tyle z przepisów prawa, ile ze świadomości i prawdziwej woli działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Jest to bowiem sprawa kluczowa dla prawidłowego rozwoju i doskonalenia kultury bezpieczeństwa w organizacji lotniczej. Bez niej działania kierownika odpowiedzialnego pozostaną tylko nic nieznaczącymi deklaracjami i nie przełożą się na postawę i sposób działania pracowników. Aby kultura bezpieczeństwa rozwijała się i doskonaliła, niezbędne jest świadome wspieranie systemu raportowania poprzez ochronę danych i zgłaszających. Tylko wyznaczenie jasnych granic, wzajemne zaufanie i zaangażowanie pracowników we wspólną pracę nad poprawą bezpieczeństwa stworzą atmosferę sprzyjającą wymianie informacji, przyznawaniu się do błędów oraz zgłaszaniu informacji mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo. Rzeczą ogromnie istotną jest też informacja zwrotna – przekaz zarządzających do pracowników w kwestii zagadnień związanych z bezpieczeństwem. Z drugiej strony należy podkreślić, że zachowania umyślne i czynności wykonywane z rażącym niedbalstwem należy piętnować, a osoby odpowiedzialne powinny ponieść adekwatną karę i konsekwencje.

Zdarzeniem, które pokazuje, jak ważne są odpowiednie doświadczenie, opanowanie i wyszkolenie w sytuacji krytycznej, gdy zawiodą inne systemy, jest wypadek Boeinga 767-200 w Gimli (Manitoba, Kanada), do którego doszło 23 lipca 1983 r. Główną przyczyną było błędne przeliczenie paliwa przez obsługę naziemną i zatankowanie w funtach zamiast kilogramach (przy czym 1 funt to ok. 0,5 kilograma). W związku z brakiem paliwa doszło do awarii obu silników, a pilot, wykorzystując umiejętności wyniesione ze szkolenia szybowcowego, dokonał tzw. ślizgu na ogon, co nie jest łatwe podczas sterowania samolotu pasażerskiego. Na szczęście pilotowi udało się bezpiecznie wylądować.

W metodologii identyfikacji zagrożeń i działań związanych z budowaniem bezpieczeństwa wyróżniamy trzy rodzaje zachowań:

- 1) podejście predyktywne: działania oparte na analizach pozwalające przewidywać i wyszukiwać przyszłe zagrożenia, które mogą się kiedyś zmaterializować;
- 2) podejście proaktywne: działanie oparte na analizach procesów organizacyjnych, danych zebranych podczas audytów i analiz stwierdzonych nieprawidłowości;
- 3) podejście reaktywne: działania naprawcze, gdy zdarzenia już zaszły i trzeba naprawiać ich konsekwencje.

8. Czynniki ludzki a pandemia COVID-19

Pandemia COVID-19 spowodowała, że większość pilotów z powodu tymczasowego zawieszenia operacji w ruchu lotniczym utraciła część wcześniej wypracowanych nawyków. Wielu przeniosło się do *general aviation*, ośrodków szkoleniowych, a także aeroklubów. Nawyki utracone i zapomniane w tym czasie można nadrobić przez symulatory – jest to najpopularniejszy sposób, ma jednak sporo wad i generuje wysokie koszty przy dużym poziomie zaawansowania. Co więcej, w związku z redukcją i restrukturyzacją u wielu pracowników operatorów lotniczych pojawił się znaczny stres związany z niepewnością ciągłości zatrudnienia.

Na szczęście w tej sytuacji Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego zgłosił do EASA odstępstwa, m.in. w zakresie spełnienia wymagań pkt FCL.625 oraz FCL.740 Załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym (Dz.Urz. UE L 311/1 z 25.11.2011). Dzięki temu piloci zawodowi (CPL) oraz liniowi (ATPL) z licencjami PART-FCL wydanymi przez Prezesa ULC, uczestniczący w operacjach zgodnie z rozporządzeniem 965/2012¹⁵, mogli mimo niewykonywania operacji nie martwić się o to, że ich uprawnienia wygasną. Prognozy tworzone przez specjalistów wykazują, że powrót do stanu sprzed pandemii nastąpi przed 2024 r.

9. Zakończenie. Działania dla zminimalizowania liczby zdarzeń związanych z czynnikiem ludzkim w kontekście kultury bezpieczeństwa

Zdarzeniom związanym z czynnikiem ludzkim można zapobiegać poprzez propagowanie pozytywnej kultury bezpieczeństwa i jej elementów składowych. Biorąc pod uwagę znaczenie czynnika ludzkiego, poniżej przedstawiono najważniejsze czynności i postawy wskazane, by minimalizować liczbę zdarzeń lotniczych, podnosząc jednocześnie poziom bezpieczeństwa.

1. Ludzie zawsze będą popełniać błędy i naruszać przepisy; dzięki poprawie w zakresie zarządzania możemy jednak zmniejszyć prawdopodobieństwo ich zaistnienia i ograniczyć ewentualne skutki. Błędy są niezamierzone – karanie za błędy nie przynosi oczekiwanych skutków. Konieczne jest organizowanie szkoleń

¹⁵ Rozporządzenie Komisji z dnia 5 października 2012 r., ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012).

i omawianie przez organizacje elementów krytycznych związanych z czynnikiem ludzkim. Niektórym błędom można zapobiec poprzez lepszą organizację pracy i przygotowanie. Należy pamiętać, że błędne działania człowieka wynikają często z braku właściwej informacji. Nieuchronna jest akceptacja błędu ludzkiego jako czegoś normalnego w organizacji lotniczej. Ważne jest także regularne przeprowadzanie kontroli i audytów w organizacjach, co pozytywnie wpływa na poprawę bezpieczeństwa.

2. Przykład idzie z góry: wprowadzanie jasnych zasad i procedur w organizacji wpływa na postępowanie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przede wszystkim więc obowiązkowo powinny być one przestrzegane przez kierownictwo najwyższego szczebla. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których nie pilnuje ono ustalonych zasad i nie działa zgodnie z ustalonymi procedurami, a jednocześnie wymaga tego od podwładnych. Przełożeni powinni stosować wyraźne drogi komunikacji i wymiany informacji z pracownikami. Ponadto ważne jest przyjęcie postawy proaktywnej przez sprawiedliwy osąd winy i prosty, zachęcający system raportowania i zgłaszania zdarzeń.

3. Przekonanie, że wypadki zdarzają się głównie osobom nieodpowiedzialnym, jest błędne. Należy mieć na uwadze, że błędy popełniają także pracownicy, którzy są profesjonalistami z wieloletnim doświadczeniem. Często właśnie te najbardziej doświadczone osoby, zakładając, że im się to na pewno nie przydarzy, ryzykują błąd.

4. Należy inwestować w szkolenia. Czas pandemii COVID-19 szczególnie pokazał, że żadna wiedza i umiejętności nie są dane raz na zawsze, zaś niepraktykowane nawyki zanikają.

ROZDZIAŁ 6

DZIAŁANIA EASA W TRAKCIE PANDEMII COVID-19. WYBRANE ZAGADNIENIA

AGNIESZKA FORTOŃSKA

ORCID 0000-0001-7039-3477

1. Wstęp

Statystyki przedstawione w tabeli poniżej wskazują na spadek ilości pasażerów obsługiwanych w portach lotniczych w okresie od 2019 do 2021 r. ze względu na pojawienie się pandemii COVID-19¹. Nie ulega wątpliwości, że Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), ze względu na swój statutowy cel – zachowanie bezpieczeństwa lotniczego, podjęła działania, aby zatrzymać rozprzestrzenianie się wirusa.

¹ Szczegółowe statystyki dotyczące ilości obsługiwanych pasażerów i wykonywanych operacji lotniczych: <https://ulc.gov.pl/aktualnosci/5723-przewozy-pasazerskie-w-transportie-lotniczym-w-i-kwartale-2021> [dostęp: 28.02.2022].

Tabela 1. Liczba pasażerów na polskich portach lotniczych w latach 2019 – III kwartał 2021 r.

Wybrane porty lotnicze	2019 I kw.	2019 II kw.	2019 III kw.	2020 I kw.	2020 II kw.	2020 III kw.	2021 I kw.	2021 II kw.	2021 III kw.
Warszawa Okęcie (WAW)	3 696 371	8 587 869	14 332 330	3 107 229	3 171 886	4 756 445	605 079	1 849 952	5 113 562
Katowice Pyrzowice (KTW)	710 423	413 304	3 918 528	648 520	656 623	1 277 333	66 962	413 304	1 717 782
Kraków Balice (KRK)	1 631 551	3 803 190	6 219 208	1 533 149	1 547 180	2 307 963	125 237	457 018	1 730 449
Modlin (WMI)	718 158	1 582 417	2 428 142	489 153	491 378	750 651	45 047	224 981	856 460
Wrocław (WO)	692 014	1 645 318	2 781 128	526 045	532 739	887 964	56 804	255 781	931 521
Poznań Ławica (POZ)	386 393	1 029 464	1 893 220	331 136	335 593	588 699	17 268	154 495	714 934

Opracowanie własne na podstawie statystyk ULC, <https://www.ulc.gov.pl/pl/statystyki-analizy/statystyki-i-analizy-rynku-transportu-lotniczego/3724-statystyki-wg-portow-lotniczych> [dostęp: 27.02.2022].

2. Wybrane działania EASA w trakcie pandemii

2.1. Safety Directive



Źródło: <https://www.easa.europa.eu/easa-covid-19-resources> [dostęp: 27.02.2022].

Na mocy art. 76 (6) (b) rozporządzenia nr 2018/1139² EASA jako agencja unijna dba o bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Od momentu rozpoczęcia się pandemii COVID-19 EASA opublikowała wobec tego wiele dokumentów, których celem było zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 drogą lotniczą³.

Jednym ze sposobów, za pomocą których EASA reagowała na pojawiające się zagrożenie pandemiczne, było wydanie następujących dyrektyw: Safety Directive SD 2020-01⁴; Safety Directive SD-2020-02⁵; Safety Directive SD-2020-03⁶;

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 (Dz.Urz. UE L 212 z 22.8.2018, s. 1–122).

³ Szerzej o wytycznych dla operatorów lotniczych w Polsce w związku z pandemią COVID w 2020 r. J. Adamski, *Prezentacja na konferencji ULC 27.11.2020 r.*, https://ulc.gov.pl/_download/bezpieczenstwo_lotow/kultura-promocja-bezpieczenstwa/konferencja2020/Jerzy_Adamski.pdf [dostęp: 28.02.2022]; R. Sousa Uva, M. Ratajczyk, *COVID-19 Pandemic and the Measures taken by the European Union Aviation Safety Agency, „Air and Space Law” 2020*, nr 45, s. 95–106.

⁴ SD-2020-01: zastąpiona przez EASA SD-2020-03, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-01> [dostęp: 27.02.2022].

⁵ SD-2020-02: zastąpiona przez EASA SD-2020-04, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-02> [dostęp: 27.02.2022].

⁶ SD-2020-03: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection; <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-03> [dostęp: 27.02.2022].

Safety Directive SD-2020-04⁷; Safety Directive SD-2021-05⁸; Safety Directive SD-2021-04⁹.

Pierwsza z nich weszła w życie 16 marca 2020 r. i obejmowała zalecenia dla operatorów lotniczych państw członkowskich EASA. Dokument zawierał też listy lotnisk¹⁰, które są najbardziej narażone na roznoszenie się wirusa. Wśród nich znalazły się m.in. porty lotnicze w Lombardii we Włoszech, Katowice Pyrzowice czy holenderskie lotniska Amsterdam Schiphol, Eindhoven, Maastricht Aachen i Rotterdam The Hague. Analizując całą listę dostępną w aneksie do dyrektywy, można było zauważyć, że jest ona dostosowana do bieżącej sytuacji epidemiologicznej w danym państwie i rejonie. W przypadku dużej ilości wykrytych zakażeń EASA na bieżąco aktualizowała dane i zamieszczała kolejne lotniska albo usuwała je z niej, kiedy dane lotnisko spełniało określone wymagania¹¹. W aneksie dodatkowo zamieszczono metodologię, która została przyjęta, aby ustalić, czy dane lotnisko jest narażone na emisję wirusa. W tym wypadku brano pod uwagę stosunek liczby zarejestrowanych przypadków do liczby mieszkańców danego państwa. Zostało również podkreślone, że poszczególne kraje mają odmienne kryteria wykonywania testów, co przyczynia się do tego, że dane mogą nie być miarodajne. W konsekwencji zostały przyjęte dodatkowe parametry, takie jak: liczba aktywnych przypadków zachorowania – ponad 3 tys. aktywnych przypadków na milion populacji i ponad 10 tys. aktywnych przypadków na szczeblu krajowym lub ponad 5 tys. aktywnych przypadków na milion ludności i ponad 1 tys. aktywnych przypadków w kraju. Brano tu też pod uwagę politykę wykonywania testów na COVID-19 każdego państwa. Ponadto parametrami były: liczba

⁷ SD-2020-04: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-04> [dostęp: 27.02.2022].

⁸ SD-2021-05: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2021-05> [dostęp: 27.02.2022].

⁹ SD-2021-04: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2021-04> [dostęp: 27.02.2022].

¹⁰ Annex 1 – Enhanced aircraft disinfection for mitigating risks of transmission of the COVID-19 infection, Annex 1 to EASA SD No. 2020-01 and SD-2020-02, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-01> [dostęp: 27.02.2022].

¹¹ Zgodnie z aneksem nr 1, aby zostać usuniętym z listy, konieczne jest przeprowadzenie oceny z uwzględnieniem odwróconych zasad i posiadanie następujących kryteriów dostosowanych do polityki testowania: liczba aktywnych przypadków/populacja – mniej niż 1 tys. aktywnych przypadków na milion populacji; oraz liczba aktywnych przypadków – w zależności od wielkości populacji, ale nie więcej niż 3 tys. aktywnych przypadków na poziomie krajowym lub 2 tys. na poziomie regionalnym (w zależności od wielkości regionu); oraz liczba nowych zachorowań dziennie – mniej niż 10 nowych zachorowań na milion populacji; krzywa ewolucji – mniej niż 50% maksymalnej liczby aktywnych przypadków.

ozdrowieńców; wzrost liczby aktywnych i nowych przypadków na dzień; liczba testów w stosunku do liczby mieszkańców; liczba zgonów/liczba mieszkańców; trend zgonów na dzień; przypadki zakażeń na obszarach miejskich i wiejskich; liczba i wielkość lotnisk obsługujących określony obszar czy populację; wskaźnik reprodukcji¹². Warto dodać, że EASA korzystała też z bazy danych odnoszących się do zakażeń, które były publikowane przez władze państw. We wspomnianej dyrektywie zostały zamieszczone też rekomendacje dotyczące działania operatorów lotniczych certyfikowanych zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) 965/2012¹³. Wśród zaleceń dla samolotów wykonujących operacje z portów lotniczych zlokalizowanych w obszarach o wysokim ryzyku przeniesienia zakażenia COVID-19 znalazły się: czyszczenie i dezynfekcja statku powietrznego¹⁴, który przyleciał z lotniska znajdującego się w obszarze o wysokim ryzyku przeniesienia; wyposażenie samolotu w jedną lub więcej „apteczek”.

Kolejna dyrektywa wydana przez EASA (SD-2020-02)¹⁵ dotyczyła zaleceń dla operatorów lotniczych, ale z państw trzecich (Third Country Operators – TCOs). Również do tego dokumentu został załączony aneks nr 1, który jest wspólny dla obu dyrektyw: SD-2020-01 oraz SD-2020-02. W treści tego dokumentu powtórzono zalecenia zamieszczone w dyrektywie dla państw członkowskich EASA.

Następnym działaniem podjętym przez agencję było opublikowanie 25 czerwca 2020 r. dyrektywy SD-2020-03¹⁶, która zastąpiła dyrektywę SD-2020-01. W tym nowym dokumencie zostały zawarte definicje lotu długodystansowego¹⁷ oraz operatorów z państw trzecich¹⁸. Na podstawie SD-2020-03

¹² Annex 1 – Enhanced aircraft disinfection for mitigating risks of transmission of the COVID-19 infection, Annex 1 to EASA SD No. 2020-01 and SD-2020-02, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-01> [dostęp: 27.02.2022].

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 (Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012, s. 1–148).

¹⁴ Zgodnie z dyrektywą substancja, którą należało czyścić samolot, zawierać miała: 62–71% alkoholu etanolowego, 0,5% nadtlenu wodoru lub 0,1% podchlorynu sodu.

¹⁵ SD-2020-02: zastąpiona przez EASA SD-2020-04, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-02> [dostęp: 27.02.2022].

¹⁶ SD-2020-03: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection; <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-03> [dostęp: 27.02.2022].

¹⁷ „Long haul flight: Any flight, or series of flights where passengers and their luggage are not fully disembarked, involving commercial air transport of passengers and lasting 6 hours or more, measured from the time the aircraft is scheduled to move from its parking position at the beginning of a (series of) flight, to the time the aircraft is scheduled to reach its parking position at the end of a (series of) flight”.

¹⁸ „TCOs: Third Country Operators (TCOs), authorised by EASA pursuant to Commission Regulation (EU) No 452/2014 to perform commercial air transport operations into, within or out of the territory subject to the provisions of the Treaty on European Union”.

ustalono, że właściwe organy krajowe powinny zapewnić, poprzez podjęcie odpowiednich środków krajowych, że operatorzy statków powietrznych będą mogli wyczyścić i całkowicie zdezynfekować samolot przy użyciu zalecanych substancji. Ważne jest, by dokonywać dezynfekcji przed każdym lotem długodystansowym oraz przed następnym lotem, który odbywa się po locie długodystansowym.

Kolejną dyrektywą była SD-2020-04¹⁹, dotycząca operatorów z państw trzecich i zastępująca SD-2020-02. W dokumencie tym również wyjaśniono, czym jest lot długodystansowy, i zastosowano te same zalecenia odnoszące się do dezynfekcji co w dyrektywie SD-2020-03.

W lipcu 2021 r. opublikowano następną dyrektywę: SD-2021-05²⁰, która zastąpiła SD-2020-04. Z jej treści wynika, że operatorzy statków powietrznych muszą dokonywać dezynfekcji maszyn przynajmniej raz na siedem dni. Wyjątkiem jest sytuacja, w której statek powietrzny nie był wykorzystany do przewozu pasażerów od momentu dokonania czyszczenia oraz dezynfekcji. Warto dodać, że częstotliwość czyszczenia samolotu jest uzależniona od oceny ryzyka operatora, która uwzględnia liczbę przypadków zakażeń oraz występowanie wariantów wirusa (Variants of Concern – VOC)²¹ na terytorium państwa eksploatacji tej maszyny. Ponadto w dyrektywie wspomniano o możliwości redukcji odstępu pomiędzy dezynfekcjami do raz na 24 godziny, w przypadku gdy od ostatniego czyszczenia i dezynfekcji samolot był eksploatowany na obszarze ocenianym jako wysokiego ryzyka (czerwony), bardzo wysokiego ryzyka (ciemnoczerwony) lub nieznanego ryzyka (szary) lub na obszarze o wysokim rozprzestrzenianiu się wariantów wirusa. Warto dodać, że we wspomnianym dokumencie pojawiło się nawiązanie do *EASA-ECDC Aviation Health Safety Protocol*²² i *EASA Guidance on Aircraft Cleaning and Disinfection*²³.

Należy również wspomnieć o dyrektywie SD-2021-04²⁴ z 12 lipca 2021 r., która zastępuje dyrektywę SD-2020-03 i dotyczy National Competent Authorities

¹⁹ SD-2020-04: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2020-04> [dostęp: 27.02.2022].

²⁰ SD-2021-05: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2021-05> [dostęp: 27.02.2022].

²¹ SARS-CoV-2 Variants of Concern as of 25 August 2022, ECDC.europa.eu, <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/variants-concern> [dostęp: 27.02.2022].

²² EASA ECDC COVID-19 Aviation Health Safety Protocol, EASA.europa.eu, <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol> [dostęp: 27.02.2022].

²³ Guidance on Aircraft Cleaning and Disinfection, EASA.europa.eu, <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/guidance-aircraft-cleaning-and-disinfection> [dostęp: 27.02.2022].

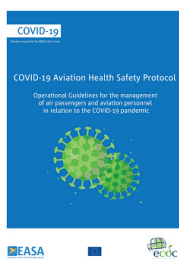
²⁴ SD-2021-04: Operational Measures to Prevent the Spread of Coronavirus ‘SARS-CoV-2’ Infection, <https://ad.easa.europa.eu/ad/SD-2021-04> [dostęp: 27.02.2022].

(NCAs). W tym dokumencie znajdują się te same zalecenia odnośnie do czyszczenia i dezynfekcji statków powietrznych co w dyrektywie SD-2021-05.

Odnosząc się do powyższego, trzeba ocenić pozytywnie działania EASA w zakresie publikowania dyrektyw. Nie ulega wątpliwości, że agencja starała się na bieżąco reagować na pandemię COVID-19. Wyjaśnić przy tym należy, że EASA podczas opracowywania dokumentów brała pod uwagę dane dotyczące zachorowań, co mogło mieć wpływ na to, jakie środki wprowadzała i na jaką skalę, aby zatrzymać rozprzestrzenianie się wirusa.

2.2. Inne dokumenty

Wśród innych działań EASA, które mają również zasadnicze znaczenie w kontekście bezpieczeństwa lotniczego w czasie pandemii, należy wyróżnić opublikowanie m.in. *EASA-ECDC Aviation Health Safety Protocol*²⁵ i *EASA Guidance on Aircraft Cleaning and Disinfection*²⁶. Pierwszy z nich, protokół COVID-19 dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w lotnictwie, jest dość obszernym dokumentem odnoszącym się do postępowania względem pasażerów na każdym etapie ich podróży, od przyjazdu na lotnisko po przylot na lotnisko docelowe. W treści protokołu możemy znaleźć m.in. wytyczne odnośnie do używania maseczek; dezynfekcji i czyszczenia samolotów; sprawdzania paszportów covidowych (Digital COVID Certificates), formularza lokalizacji pasażera (Passenger Locator Form – PLF), skanerów termicznych; wykonywania testów. Aktualna, a zarazem trzecia wersja protokołu została opublikowana 17 czerwca 2021 r.



Źródło: <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol> [dostęp: 27.02.2022].

Drugi ze wspomnianych dokumentów dotyczy czyszczenia i dezynfekcji na pokładzie statku powietrznego (II wersja z 30 czerwca 2020 r.). Obejmuje

²⁵ EASA ECDC COVID-19 Aviation..., op. cit.

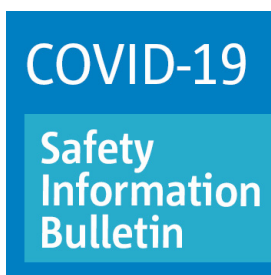
²⁶ Guidance on Aircraft Cleaning..., op. cit.

wytyczne, w jaki sposób dokonywać czyszczenia i dezynfekcji konkretnych miejsc, np. kabiny czy miejsc siedzących. Do nich dołączony jest aneks, w którym zamieszczono formularz przeprowadzonej kontroli dezynfekcji stworzony przez ICAO²⁷.

Po analizie powyższych dokumentów trzeba podkreślić, że ich charakter jest niewiążący i w gestii zarówno linii lotniczych, jak i portów leży to, czy będą stosować wskazane wytyczne, czy nie. Dotychczas podmioty te biorą pod uwagę zalecenia EASA i wprowadzają sugerowane działania w życie.

2.3. Safety Information Bulletin

Innym rodzajem publikowanych przez EASA w czasie pandemii dokumentów były Safety Information Bulletin. Podkreślono, że wszystkie zawarte w nich informacje są tylko zaleceniami, więc nie są obligatoryjne. W konsekwencji nie ma obowiązku stosowania wskazanych przez agencję środków do walki z wirusem.



Źródło: <https://www.easa.europa.eu/easa-covid-19-resources> [dostęp: 27.02.2022].

Pierwszy z biuletynów SIB 2020-02R1 został opublikowany 10 lutego 2020 r.²⁸ Zgodnie z jego treścią operatorzy statków powinni wyposażyć maszynę w co najmniej jedną „apteczkę”, która służy do ochrony członków załogi, jeśli pojawia się potrzeba pomocy osobie potencjalnie zakażonej. Również zaleca się, aby członkowie *cabin crew* sprawdzali, czy pasażerowie spełniają kryteria do odbycia lotu. Przede wszystkim załoga musi zwracać uwagę na oznaki lub symptomy wskazujące na ostre infekcje dróg oddechowych czy wcześniejsze przebywanie danego pasażera w Chińskiej Republice Ludowej lub jego kontakt z osobami zarażonymi wirusem bądź osobami przyjeżdżającymi z Chin w ciągu 14 dni

²⁷ Wzór formularza, <https://www.icao.int/safety/CAPSCA/COVID19Docs/Aircraft%20COVID-19%20disinfection%20control%20sheet.pdf> [dostęp: 28.02.2022].

²⁸ SIB No. 2020-02R1, https://www.ulc.gov.pl/_download/operacje_lotnicze/SIB/EASA_SIB_2020-02R1_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

przed wystąpieniem objawów. Co więcej, pomocne w identyfikacji zagrożenia były deklaracje dotyczące zdrowia oraz formularze karty lokalizacji pasażera. Ponadto jeżeli załoga zidentyfikowała pasażera, który mógłby być potencjalnie zarażony, musiała mu zapewnić maskę, aby zminimalizować rozprzestrzenianie się wirusa, albo poprosić go o zasłanianie nosa i ust w trakcie kichania czy kasłania. W SIB 2020-02R1 rekomenduje się, by operatorzy statków oraz lotnisk współpracowali z organami zdrowia publicznego w procedurze odnajdywania pasażerów odbywających lot samolotem, na którego pokładzie była zakażona osoba. Dodatkowo zaleca się, aby była włączona wentylacja, jeżeli pasażerowie muszą przebywać na pokładzie maszyny dłużej niż 30 minut.

Następny dokument, SIB 2020-02R2, został opublikowany 27 lutego 2020 r.²⁹ Według niego operatorzy statków powietrznych i lotnisk powinni zapewnić łatwo dostępny środek do dezynfekcji rąk w toaletach, poczekalniach, aby pasażerowie i pracownicy mogli z niego skorzystać. Podobnie jak w poprzednim biuletynie, zaleca się, aby załoga obserwowała pasażerów pod kątem potencjalnego zakażenia. Jeżeli *cabin crew* zlokalizuje osobę potencjalnie zakażoną, rekomenduje się wypełnienie deklaracji o stanie zdrowia, poinformowanie lotniska przylotu o takim pasażerze, wypełnienie formularza lokalizacji pasażera³⁰. Analogicznie jak w SIB 2020-02R1 zaleca się posiadanie specjalnej „apteczki” na wypadek wykrycia przypadku zakażenia; współpracę między operatorami samolotów, lotnisk oraz organami zdrowia publicznego. Dodatkowo w tej wersji dokumentu dodano, że zaleca się, aby pasażerowie sami zgłaszali, że mają jakieś symptomy. W treści biuletynu nawiązano do wytycznych ECDC odnoszących się do dezynfekcji środowiska pracy³¹ oraz do EU Healthy Gateways³².

Kolejny SIB 2020-02R3 został wydany 2 kwietnia 2020 r.³³ EASA zalecała w nim, aby załoga nosiła cały czas maski na twarzy, jeżeli ma bezpośredni kontakt z pasażerem. Maski powinny być zmieniane regularnie, czyli nie rzadziej niż co cztery godziny albo zgodnie z zaleceniami producenta. W biuletynie

²⁹ SIB 2020-02R2, https://www.ulc.gov.pl/_download/operacje_lotnicze/SIB/EASA_SIB_2020-02R2_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

³⁰ Wzór formularza o zdrowiu pasażera, WHO.int, <https://www.who.int/publications/m/item/public-health-passenger-locator-card> [dostęp: 28.02.2022].

³¹ Raport techniczny ECDC z marca 2020 r., Dezynfekcja środowiska pracy w placówkach opieki zdrowotnej i innych po potencjalnym zakażeniu wirusem SARS-CoV-2, ECDC.europa.eu, https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Environmental%20persistence%20of%20SARS_CoV_2%20virus.%20Options%20for%20cleaning_PL.pdf [dostęp: 28.02.2022].

³² Healthy Gateways, <https://www.healthygateways.eu/> [dostęp: 28.02.2022].

³³ SIB 2020-02R3, https://ulc.gov.pl/_download/operacje_lotnicze/SIB/EASA_SIB_2020-02R3_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

pojawiły się też zalecenia odnośnie do dostępu do płynów dezynfekujących, identyfikacji potencjalnie zakażonego pasażera i postępowania w przypadku jego wykrycia. Dodatkowo w tym biuletynie pojawia się rekomendacja dotycząca postępowania w razie zlokalizowania potencjalnego zakażonego, zgodnie z wytycznymi EASA – Zarządzanie członkami załóg³⁴. EASA zaleca używanie jednorazowych rękawiczek, zmienianie i utylizowanie ich zgodnie z procedurą usuwania odpadów, które stanowią zagrożenie biologiczne. Co więcej, agencja rekomenduje rozmieszczanie pasażerów tak, by zachować pewien dystans między nimi, np. zostawiając jedno puste miejsce w rzędzie trzech siedzeń. Tak jak w poprzednich biuletynach, pojawia się informacja o współpracy w walce z wirusem czy odpowiedniej wentylacji na pokładzie statku powietrznego. Co więcej, dodano zalecenie dotyczące zachowania dystansu społecznego podczas: odprawy; kontroli bezpieczeństwa; oczekiwania na wejście na pokład; wsiadania na statek powietrzny i wysiadania z niego; kontroli paszportowej. EASA proponuje przykładowe metody zachowania dystansu, takie jak: odległość 2 m podczas odprawy i kontroli bezpieczeństwa; ustawienie dwóch albo trzech rzędów, aby ograniczyć masowe wejście na pokład lub oczekiwanie w kolejce. Ponadto EASA sugeruje, aby stosować procedurę uzupełniającą do wentylacji na pokładzie statku powietrznego. Zaleca się, by przyspieszyć obieg powietrza w kabine czy zwiększyć częstotliwość czyszczenia statków powietrznych. Nawiązuje się także do innych dokumentów, takich jak *EASA Interim Guidance on Aircraft Cleaning and Disinfection*³⁵, *The WHO Operational considerations for managing COVID-19 cases or outbreak in aviation*³⁶, *The ECDC interim guidance for environmental cleaning in non-healthcare facilities exposed to SARS-CoV-2*³⁷. Agencja wspomina o wysokowydajnych filtrach HEPA (High Efficiency Particulate Air), które warto zainstalować na pokładzie statku i stosować recyrkulację powietrza. Inną rekomendacją jest zaprzestanie korzystania z własnych środków dezynfekcji przez członków załogi, z uwagi na możliwość negatywnej reakcji z innymi środkami dezynfekującymi stosowanymi w samolocie.

³⁴ Guidance on Management of Crew Members in relation to the SARS-CoV-2 pandemic, 26.6.2020, EASA.europa.eu, <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/easa-guidance-management-crew-members-relation-sars-cov-2-pandemic> [dostęp: 28.02.2022].

³⁵ <https://www.easa.europa.eu/downloads/111645/en> [dostęp: 28.02.2022].

³⁶ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331488/WHO-2019-nCoV-Aviation-2020-1-eng.pdf> [dostęp: 28.02.2022].

³⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/disinfection-environments-covid-19> [dostęp: 28.02.2022].

Następny biuletyn, SIB 2020-02R4, pojawił się 7 kwietnia 2020 r.³⁸ Podobnie jak poprzednie zaleca: posiadanie specjalnej „apteczki”; współpracę między operatorami lotnisk i samolotów; używanie maseczek przez załogę; identyfikowanie potencjalnie zakażonych pasażerów; używanie rękawiczek jednorazowych, filtrów HEPA; zachowanie dystansu między pasażerami, wentylację statku powietrznego. Dodatkowo EASA rozbudowała zalecenia odnoszące się do filtrów HEPA.

Kolejny dokument, SIB 2020-02R5, został wydany 30 czerwca 2020 r. i był też skierowany do operatorów lotnisk i samolotów oraz krajowych władz lotniczych³⁹. W jego treści została podkreślona współpraca EASA z innymi organizacjami, takimi jak ICAO i WHO. Ponadto EASA w celu zatrzymania rozprzestrzeniania się wirusa współdziałała z ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control), Komisją Europejską, The Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE), The Directorate-General for Mobility and Transport (DG MOVE). Co więcej, operatorzy samolotów i lotnisk powinni wdrażać zalecenia zawarte w dokumentach takich, jak: Protokół bezpieczeństwa zdrowia lotniczego EASA-ECDC COVID-19⁴⁰; Wytyczne EASA dotyczące czyszczenia i dezynfekcji samolotów⁴¹; Wytyczne EASA dotyczące zarządzania członkami załogi w związku z pandemią SARS-CoV-2⁴². Ponadto EASA podkreśla, iż państwa członkowskie muszą rozważyć wprowadzenie środków przewidzianych w zaleceniach do krajowych wymagań dotyczących zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa.

Oprócz powyższych dokumentów EASA wydała następujące biuletyny: EASA SIB No. 2020-13, Provision of Groundhandling Services at Aerodromes opublikowany 28 lipca 2020 r.⁴³; EASA SIB No. 2020-07R2, Preparation for Aerodromes to resume operations opublikowany 27 stycznia 2021 r.⁴⁴; EASA SIB

³⁸ SIB 2020-02R, https://www.ulc.gov.pl/_download/operacje_lotnicze/SIB/EASA_SIB_2020-02R4_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

³⁹ SIB 2020-02R5: Coronavirus COVID-19 Pandemic – Operational recommendations, <https://ad.easa.europa.eu/ad/2020-02R5> [dostęp: 28.02.2022].

⁴⁰ <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol> [dostęp: 28.02.2022].

⁴¹ <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/guidance-aircraft-cleaning-and-disinfection> [dostęp: 28.02.2022].

⁴² <https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/guidance-management-crew-members> [dostęp: 28.02.2022].

⁴³ EASA SIB No. 2020-13, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/sib-2020-13.pdf> [dostęp: 28.02.2022].

⁴⁴ EASA SIB No. 2020-07R2, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/SIB-2020-07.pdf> [dostęp: 28.02.2022].

No. 2021-06, Vaccination of aircrew – Operational Recommendations opublikowany 25 marca 2021 r.⁴⁵; EASA SIB No.: 2020-14R1, Pitot-Static Issues After Storage due to the COVID-19 Pandemic wydany 22 lipca 2021 r.⁴⁶

Dokument SIB No. 2020-13 jest skierowany do władz oraz do operatorów lotnisk i dotyczy służb obsługi naziemnej. EASA zaleca m.in., aby nieużywany lub niesprawny sprzęt do obsługi naziemnej był usuwany z obszarów, na których wykonywane są operacje lotnicze. Co więcej, rekomenduje się, by służby obsługi naziemnej przygotowały plan powrotu do wykonywania operacji lotniczych. Również pracownicy powinni zostać poinformowani o nowych procedurach, jeżeli takie obowiązują.

Z kolei SIB No. 2020-07R2 jest skierowany do państwowych organów zarządzania ruchem lotniczym (*air navigation service provider*, ANSP)⁴⁷, operatorów lotnisk oraz władz. Zaleca się w nim m.in. dokonywanie ogólnych przeglądów nawierzchni utwardzonych i nieutwardzonych; sprawdzanie roślinności, która mogłaby zasłonić znaki. Ponadto EASA rekomenduje sprawdzanie m.in. wycieków, systemów odwadniających, systemów zasilania elektrycznego, urządzeń meteorologicznych, ogrodzeń lotniska, służb ratowniczych.

W SIB No. 2021-06 zaleca się, aby członkowie załóg lotniczych zostali zaszczepieni przeciwko COVID-19, gdy tylko to będzie możliwe. Co więcej, należy uwzględnić 48-godzinny odstęp między szczepieniem a wykonywaniem obowiązków służbowych. Jednakże przerwa ta może zostać wydłużona do 72 godzin. EASA rekomenduje, żeby członkowie załóg konsultowali się z lekarzem, jeżeli skutki uboczne utrzymują się dłużej niż 48 godzin od przyjęcia szczepionki. W treści biuletynu pojawia się też nawiązanie do wymagań wynikających z innego dokumentu, a mianowicie: MED.A.020-Decrease in medical fitness and the corresponding GM1 MED.A.020⁴⁸.

Następny biuletyn EASA, SIB No. 2020-14R1, skierowany jest do samolotów uziemionych z powodu pandemii COVID-19. EASA podkreśla, że pierwsze próby wykonywania lotów samolotów, po tym jak nie były wykorzystywane do operacji lotniczych, były problematyczne ze względu na zanieczyszczenie systemów danych. W konsekwencji podczas pierwszego lotu załogi raportowały zbyt dużą wysokość czy prędkość lotu. Również odnotowano wiele przerwanych

⁴⁵ EASA SIB No. 2021-06, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_sib_2021-06_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

⁴⁶ EASA SIB No. 2020-14R1, https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_sib_2020-14r1_1.pdf [dostęp: 28.02.2022].

⁴⁷ W Polsce jest nim Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP).

⁴⁸ <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annex%201%20to%20ED%20Decision%202019-002-R.pdf> [dostęp: 28.02.2022].

startów (Rejected Take-Off, RTO)⁴⁹ albo procedury zawracania na lotnisko (Air Turn Back, ATB)⁵⁰. Agencja podkreśla, iż należy poinformować załogi o takich sytuacjach, aby pamiętać o dokonywaniu kontroli systemu statycznego pilota (*the pitot static system*)⁵¹. Co więcej, EASA zaleca, żeby sytuacje z pojawiającymi się niewłaściwymi danymi o prędkości czy wysokości były uwzględniane w symulatorach lotu. Rekomendowane jest stosowanie wytycznych zawartych w poradniku *Return to service of aircraft after storage: Guidelines in relation to the COVID-19 pandemic*⁵².

Analizując działalność agencji w omawianym w tym podrozdziale zakresie, trzeba uznać, iż EASA nieustannie publikowała dokumenty zawierające aktualne na dany moment rekomendacje, które miały pomóc zarówno liniom lotniczym, jak i portom w powstrzymaniu rozprzestrzeniania się wirusa. Co więcej, celem EASA było zachowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa transportu w tej kryzysowej sytuacji, jaką jest pandemia COVID-19. Tym samym wypada uznać, że agencja reagowała na bieżąco na wzrost lub spadek zachorowań na wirusa, dostosowując do tego biuletyny, które publikowała.

2.4. Poradniki, ulotki informacyjne

EASA wydawała też ulotki informacyjne oraz przewodniki odnoszące się do tego, jak pasażerowie muszą postępować przed lotem, w trakcie lotu oraz na lotnisku docelowym⁵³. Z takiej ulotki można się dowiedzieć, jakie zachowanie jest akceptowalne na każdym etapie podróży, od lotniska odlotu aż do lotniska przylotu. Warto dodać, że wiele linii lotniczych, aby ułatwić szybką i bezkontaktową odprawę, przygotowało stanowiska do *self check-in* oraz samodzielnego nadania bagażu, *self-service bag drop*, np. linia Norwegian na lotnisku w Kopenhadze⁵⁴.

⁴⁹ Szerzej o Rejected Take Off: <https://skybrary.aero/articles/rejected-take> [dostęp: 28.02.2022].

⁵⁰ Szerzej o Air Turnback: <https://skybrary.aero/articles/air-turnback#:~:text=An%20air%20turn-back%20is%20a,initially%20planned%20to%20do%20so> [dostęp: 28.02.2022].

⁵¹ Szerzej o systemie statycznym pilota: <https://skybrary.aero/articles/pitot-static-system> [dostęp: 28.02.2022].

⁵² Continuing Airworthiness domain, Return to service of aircraft after storage: Guidelines in relation to the COVID-19 pandemic, 28.07.2021, nr 3, <https://www.easa.europa.eu/downloads/116573/en> [dostęp: 28.02.2022].

⁵³ Treść przewodnika EASA/ECDC process for passengers, <https://www.easa.europa.eu/downloads/114808/pl> [dostęp: 27.02.2022].

⁵⁴ <https://www.cph.dk/en/practical/check-in-and-bag-drop/bag-drop> [dostęp: 27.02.2022].

Coronavirus

Before or during a flight

- Do not fly if you have a fever, cough, cold, difficulty breathing or flu-like symptoms
- If you feel ill while travelling, inform crew and seek medical care ASAP
- Share your travel history with your health care providers

Food safety

- Avoid eating raw or undercooked animal products (meat, milk, etc.)
- Wash your hands every time you handle food

Protect Yourself and Others from illness while flying – reduce the risk

- Clean hands frequently and well with alcohol-based hand rub or soap and water
- Avoid close contact with others who have a fever, cough, cold, difficulty breathing or flu-like symptoms
- When coughing and sneezing, cover mouth and nose with flexed elbow or tissue – dispose of tissue immediately and wash hands
- Avoid touching eyes, nose or mouth

Follow the advice of the local public health authorities.

IF A PASSENGER...

A. shows signs of being ill



• Make use of protective equipment (single use gloves and mask) when in contact with passengers exhibiting symptoms of an acute respiratory infection (cough, frequent sneezing, runny nose, sore throat, difficulty breathing)



• Use gloves when handling items such as used napkins, glasses and food trays.

B. is confirmed ill the crew should:



• Use the health part of the aircraft general declaration to register the health information on-board and submit it to the Point of Entry health authorities when required by a State's representative;



• Ask passengers to complete passenger locator card forms to identify where in the aircraft the passenger is seated along with information regarding their immediate travel plans and contact details*



• Recommend to passengers to self-report if feeling ill as described above.



*The information is for authorised public health purposes according to law.
A passenger locator form can be downloaded at: www.int/itr/ports_airports/locator_card/en/

Źródło: <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Coronavirus%20Poster%201.pdf> [dostęp: 27.02.2022].

INFO - COVID-19

Disease caused by the SARS-CoV-2 virus

Plan your journey



Do not go to the airport if you have the following symptoms: Fever, Cough, Shortness of breath, Loss of Taste or Smell



Complete your statement of health prior to checking in



Ensure you have enough medical face masks for your journey







Źródło: <https://www.easa.europa.eu/light/topics/passenger-travel-guidance-covid-19> [dostęp: 27.02.2022].

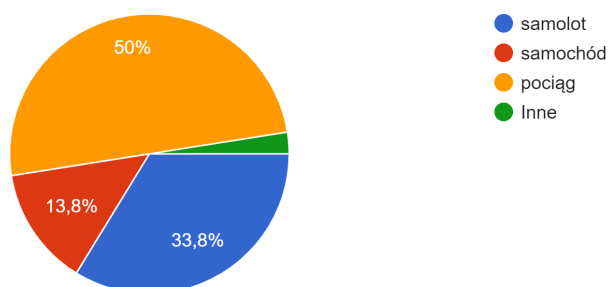
Trzeba również ocenić pozytywnie działania EASA: każdy pasażer mógł przed lotem zapoznać się z informacjami, jak należy się zachowywać na lotnisku czy podczas lotu.

3. Wyniki przeprowadzonej ankiety

Na potrzeby niniejszego rozdziału została przeprowadzona ankieta, która dotyczy bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. W ankiecie wzięło udział 80 osób korzystających z transportu lotniczego. Wedle połowy ankietowanych (40 osób) najbezpieczniejszym środkiem transportu jest pociąg (50%). Samolot znajduje się na drugim miejscu (27 osób – 33,8%). Z kolei samochód wybrało 11 ankietowanych (13,8%), a 2 osoby uznały, że inny środek transportu jest najbezpieczniejszy (2,4%).

Wykres 1. Wyniki odpowiedzi na pytanie o bezpieczeństwo środków transportu

Który środek transportu uważają Państwo za najbezpieczniejszy?
80 odpowiedzi



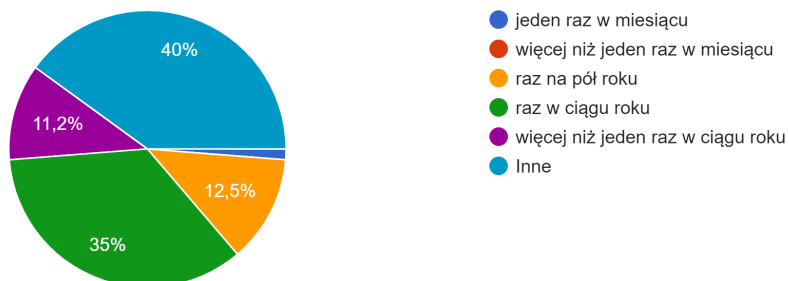
Opracowanie własne.

Na kolejnym wykresie zostało zobrazowane, jak w obecnej sytuacji wygląda korzystanie przez respondentów z transportu lotniczego. Najmniej ankietowanych podróżuje samolotem raz w miesiącu. Następną grupę stanowili podróżni (28 osób), którzy korzystają z transportu lotniczego raz w ciągu roku (35%). Ponadto 10 osób (12,5%) wybiera raz na pół roku samolot jako środek transportu, a 9 osób (11,2%) podróżuje na pokładzie statku powietrznego więcej niż raz w ciągu roku. Wśród ankietowanych jedna osoba korzysta z samolotu raz w miesiącu (1,3%). 40% (32 osoby) wybrało odpowiedź „inne”.

Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie o częstość podróżowania samolotem

Jak często podróżują Państwo samolotem?

80 odpowiedzi



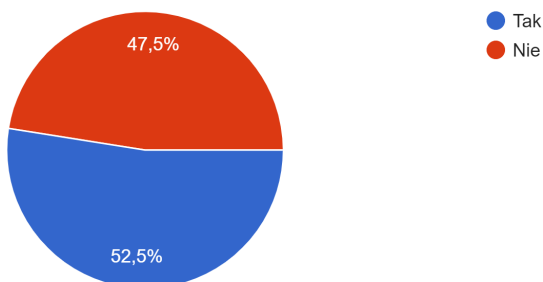
Opracowanie własne.

Kolejny wykres wskazuje, że pomimo pandemii COVID-19 większość ankietowanych (42 osoby – 52,5%) zdecydowała się na skorzystanie z transportu lotniczego. Pozostałe osoby (38 ankietowanych – 47,5%) nie podróżowały we wspomnianym okresie.

Wykres 3. Odpowiedzi na pytanie o korzystanie z transportu lotniczego w czasie pandemii

Czy podróżowali Państwo samolotem w trakcie pandemii Covid-19?

80 odpowiedzi



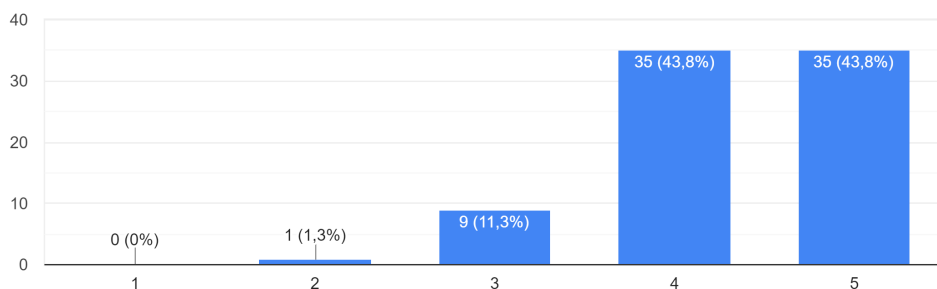
Opracowanie własne.

Na wykresie 4 widzimy, że ta sama liczba ankietowanych (35 osób) ocenia bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego jako bardzo dobre i dobre. Jedyne 11,3% (9 ankietowanych) ocenia je na 3, a 1,3% (1 osoba) na 2. Należy podkreślić, że żaden pasażer nie stwierdził, iż bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego jest na bardzo niskim poziomie.

Wykres 4. Odpowiedzi na pytanie o bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego

Jak Państwo oceniają bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego?

80 odpowiedzi



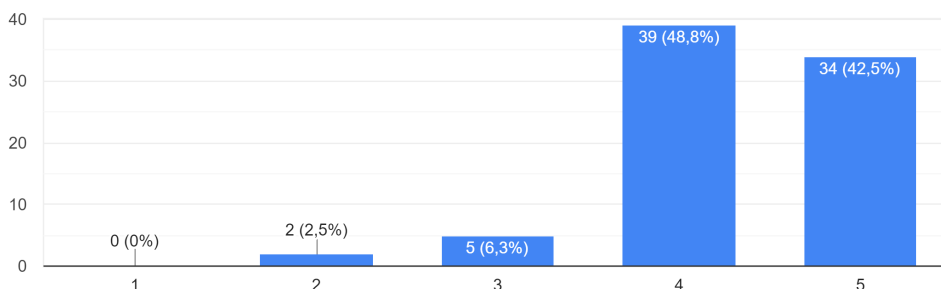
Opracowanie własne.

Jak widać, 42,5% ankietowanych (34 osoby) uważa, że poziom bezpieczeństwa w portach lotniczych w Polsce jest na bardzo dobrym poziomie, 48,8% (39 osób), że na dobrym. Z kolei 6,3% (5 osób) ocenia go na 3, a 2,5% ankietowanych (2 osoby) na 2.

Wykres 5. Odpowiedzi na pytania o ocenę bezpieczeństwa polskich lotnisk

Jak Państwo oceniają bezpieczeństwo w portach lotniczych w Polsce?

80 odpowiedzi



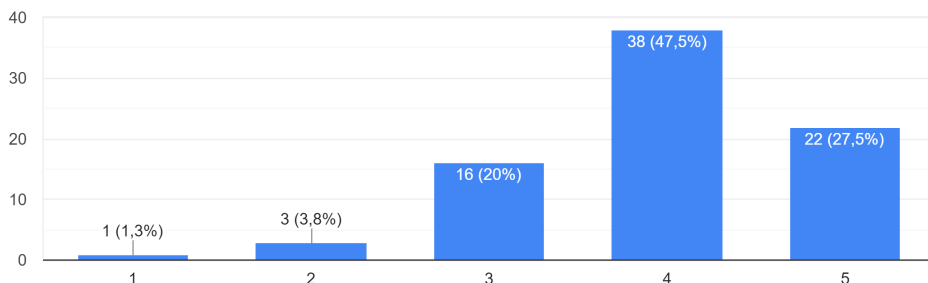
Opracowanie własne.

Z kolei poziom bezpieczeństwa w portach za granicą został oceniony na 5 przez 27,5% respondentów (22 osoby), na 4 przez 47,5% (38 osób), na 3 przez 20% (16 osób), na 2 przez 3,8% (3 osoby) i na 1 przez 1,3% ankietowanych (1 osoba).

Wykres 6. Odpowiedzi na pytanie o bezpieczeństwo lotnisk zagranicznych

Jak Państwo oceniają bezpieczeństwo w portach lotniczych za granicą?

80 odpowiedzi

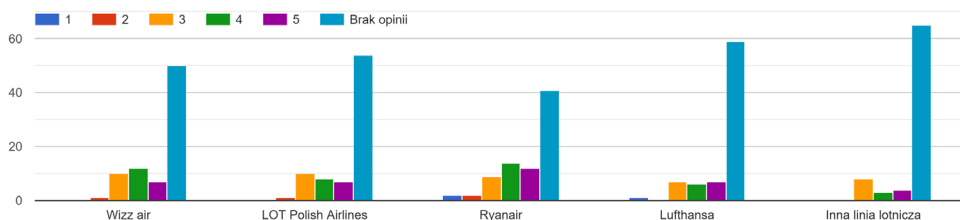


Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę poniższy wykres 7, można stwierdzić, że wiele osób nie ma opinii na temat oceny działań linii lotniczych podjętych dla utrzymania bezpieczeństwa lotniczego w trakcie pandemii COVID-19. Warto dodać, że w przypadku odpowiedzi na pytanie o inną linię lotniczą ankietowani wymienili, jakimi liniami podróżowali (wykres 8), np. Enter Air czy Norwegian.

Wykres 7. Odpowiedzi na pytanie o ocenę działań linii lotniczych w pandemii

Jak Państwo oceniają podjęte działania przez linie lotnicze w celu utrzymania bezpieczeństwa w trakcie pandemii Covid-19?

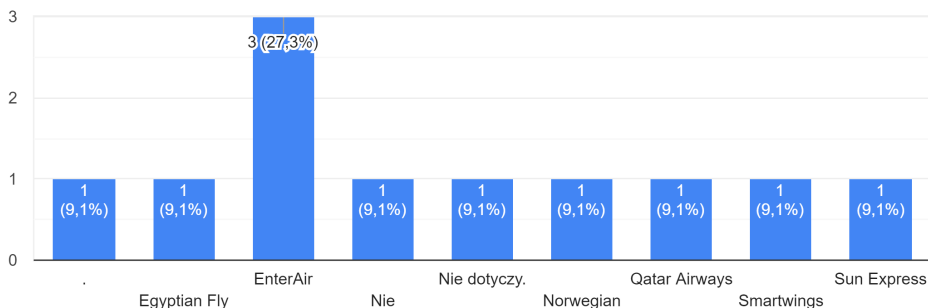


Opracowanie własne.

Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie o wybierane przez ankietowanych linie lotnicze

Jeżeli podróżowali Państwo inną lotniczą, proszę o napisanie nazwy.

11 odpowiedzi

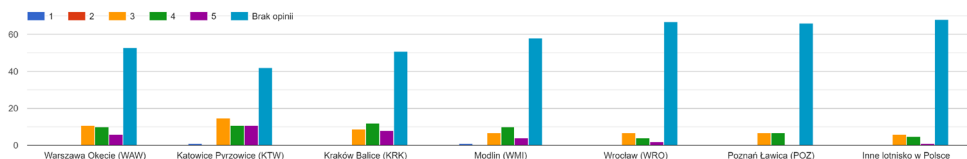


Opracowanie własne.

Co więcej, większość ankietowanych nie ma opinii na temat bezpieczeństwa lotniczego w trakcie pandemii COVID-19. Można domniemywać, że wynika to z nieodbywania podróży i niemożności oceny takich działań. Innymi lotniskami wskazanymi przez ankietowanych były w Polsce: lotnisko w Gdańsku im. Lecha Wałęsy; lotniska w Łodzi i Bydgoszczy, a za granicą: HKG (lotnisko w Hongkongu), OSL (lotnisko w Oslo, Gardermoen).

Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie o działania podjęte przez porty lotnicze w pandemii

Jak Państwo oceniają podjęte działania przez porty lotnicze w celu utrzymania bezpieczeństwa w trakcie pandemii Covid-19?

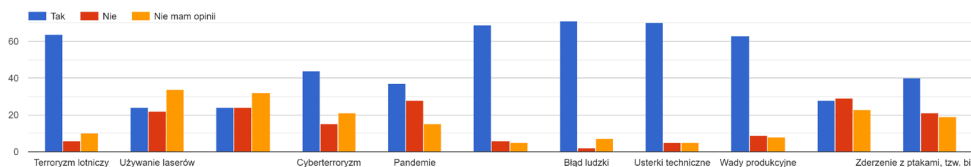


Opracowanie własne.

Większość ankietowanych uznaje pandemię za zagrożenie dla lotnictwa cywilnego. Jednakże porównując ją do innych zagrożeń bezpieczeństwa lotniczego, ankietowani nie byli tak zdecydowani jak w przypadku np. terroryzmu lotniczego czy warunków pogodowych. W odpowiedzi na pytanie, które z podanych zagrożeń ankietowani uważają za najbardziej poważne, a które za najmniej, pandemii zostały zaklasyfikowane do tej drugiej grupy.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie o zagrożenia dla lotnictwa cywilnego (terroryzm lotniczy; używanie laserów; bezzałogowce; cyberterroryzm; pandemie; warunki pogodowe; błąd ludzki; usterki techniczne; wady produkcyjne; występowanie zwierząt w okolicy lotniska; zderzenie z ptakami – *bird strike*)

Jakie według Państwa są zagrożenia lotnictwa cywilnego?



Opracowanie własne.

Z kolejnych odpowiedzi wynika, że tylko 10,3% ankietowanych twierdzi, że są jeszcze inne zagrożenia lotnictwa cywilnego. W pytaniu uzupełniającym, którego celem było wymienienie tych zagrożeń, pojawiły się: kryzys gospodarczy, inflacja, powracające lockdowny, oszczędność linii lotniczych, legislacja czy wojna. Warto zaznaczyć, że wymienione lockdowny miały duży wpływ na branżę lotniczą, ponieważ pasażerowie nie mogli albo nie chcieli odbywać lotów krajowych czy zagranicznych. Nie można też zapomnieć, że i legislacja miała wpływ na ten aspekt⁵⁵: w czasie pandemii publikowano listy lotnisk, które były narażone na zwiększoną emisję COVID-19. Ponadto każde z państw wydawało odrębne regulacje odnośnie do wprowadzanych restrykcji, które obejmowały różne aspekty życia obywateli. Zdarzało się przez to, że jedno państwo umożliwiało wykonywanie lotów, lecz inne nie przyjmowało obywateli danego państwa. Skutkiem tego loty były odwoływane⁵⁶, a wiele linii lotniczych zbankrutowało lub zawiesiło działalność⁵⁷. Przykładem takiej linii lotniczej jest Flybe. Niemniej

⁵⁵ Szerzej o legislacji lotniczej w czasie pandemii: B.J. Scott, *National Aviation Law Responses to COVID-19*, „Air and Space Law” 2020, t. 45, s. 195–272.

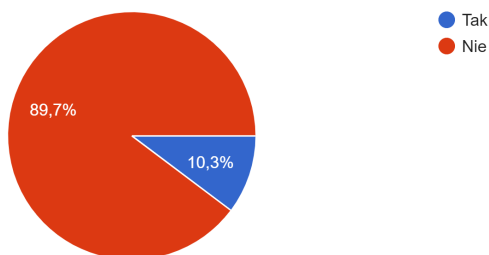
⁵⁶ Szerzej o odwoływaniu lotów w czasie pandemii: Ch. Erotokritou, C.I. Grigorieff, *EU Regulation No. 261/2004 on Air Passenger Rights: The Impact of the COVID-19 on Flight Cancellation and the Concept of Extraordinary Circumstances*, „Air and Space Law” 2020, t. 45, s. 123–141.

⁵⁷ Według danych od 2020 r. zbankrutowały już 43 linie lotnicze. Zob. *Linie lotnicze, które upadły w czasie epidemii koronawirusa w 2020 roku*, BusinessInsider.com, <https://businessinsider.com.pl/firmy/zarządzanie/linie-lotnicze-ktore-upadly-w-czasie-epidemii-koronawirusa-w-2020-roku/chevcrv> [dostęp: 31.03.2022]. Szerzej o problemach finansowych linii w czasie pandemii: D. Hanley, *COVID-19 and International Aircraft Financing Law*, „Air and Space Law” 2020, t. 45, s. 155–171.

jednak od kwietnia 2021 r. ten brytyjski przewoźnik ponownie rozpoczął działalność, a od 22 marca 2022 r. można już rezerwować loty na jego stronie⁵⁸.

Wykres 11. Odpowiedzi na pytania o pozostałe zagrożenia dla lotnictwa cywilnego

Czy widzą Państwo inne zagrożenia lotnictwa cywilnego, które nie zostały wymienione powyżej?
78 odpowiedzi

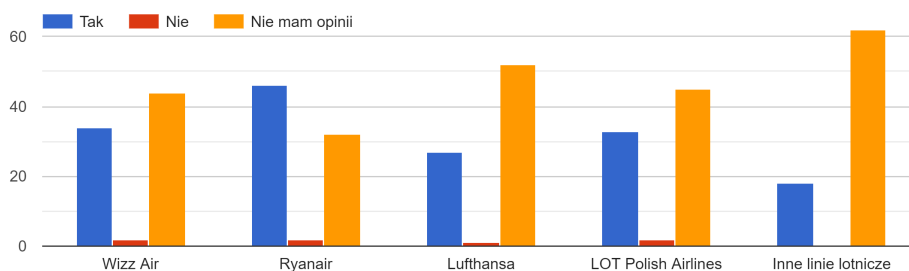


Opracowanie własne.

Wykres 12 obrazuje opinie 80 pasażerów w kwestii przestrzegania procedur przez linie lotnicze. Ankietowani oceniają je pozytywnie, choć większość respondentów nie ma opinii na omawiany temat.

Wykres 12. Odpowiedzi na pytanie o przestrzeganie procedur lotniczych przez linie

Czy według Państwa linie lotnicze przestrzegają procedur lotniczych, które mają na celu utrzymanie bezpieczeństwa?



Opracowanie własne.

⁵⁸ <https://www.flybe.com/en> [dostęp: 31.03.2022].

Ankietowani mogli też wypisać swoje spostrzeżenia w kwestii działań linii lotniczych. Pojawiły się takie poglądy, jak:

Często samoloty nie są sprzątane po poprzednim locie (lub są sprzątane niedokładnie [LOT]), a kolejni pasażerowie są wpuszczani bezpośrednio po wylądowaniu samolotu, tak że pasażerowie, którzy dopiero wylądowali, mijają się w rękawie z tymi, którzy dopiero rozpoczynają podróż danym samolotem [Wizz Air].

Skoro wg ekspertów system filtrowania powietrza w samolotach jest wyjątkowo skuteczny, to nie było celowe wprowadzanie obowiązku przebywania w masce podczas całego lotu.

Niektóre środki „ostrożności” wprowadzane były dla celów jedynie wizerunkowych.

Obsługa powinna zwracać większą uwagę na osoby noszące maseczki źle.

Pasażerowie nie przestrzegają obostrzeń; na pokładzie serwowane są posiłki, więc pasażerowie nie mają maseczek.

Na początku trzeba mieć założone maski, później każdy zdejmuje do posiłku.

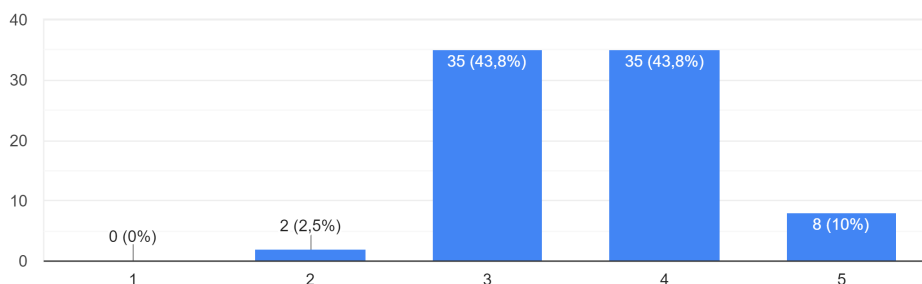
Analizując te rozważania, można stwierdzić, że pasażerowie mają zastrzeżenia do przestrzegania obowiązku noszenia maseczek. Wypada się zgodzić, że w pewnych sytuacjach obowiązek noszenia maseczki nie był egzekwowany, np. podczas spożywania posiłków czy napojów. W tym wypadku przestrzeganie tego wymogu wiązałoby się z niemożnością sprzedaży posiłków, napojów czy roznoszenia darmowego poczęstunku. Warto dodać, że wiele linii lotniczych na czas trwania pandemii rozdawało chusteczki dezynfekujące pasażerom przed wejściem na pokład albo w trakcie wykonywania lotów.

Wykres 13 przedstawia ocenę regulacji prawnych, które dotyczą bezpieczeństwa lotniczego. 10% ankietowanych (8 osób) uważa, że regulacje prawne są na bardzo dobrym poziomie; 43,8% (35 osób) – że na dobrym; 43,8% (35 osób) – że na dostatecznym; 2,5% (2 osoby) ocenia je na poziom 2.

Wykres 13. Odpowiedzi na pytanie o regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa lotniczego

Jak oceniają Państwo regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa lotniczego?

80 odpowiedzi



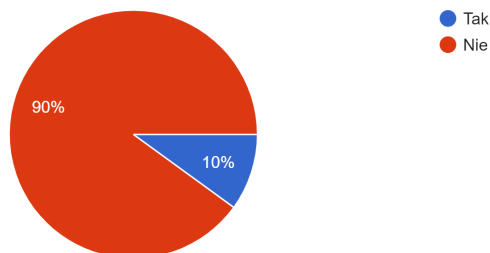
Opracowanie własne.

Z wykresu 14 zaś wynika, że większość ankietowanych (90% – 72 osoby) nie widzi problemów w bezpieczeństwie lotnictwa cywilnego. Niemniej w pytaniu uzupełniającym do tego wykresu ankietowani wymienili następujące problemy czy luki: nieprzestrzeganie dystansu i nienoszenie maseczek; brak weryfikacji pasażerów; brak kwalifikacji personelu; niewystarczający wywiad medyczny u personelu lotniczego. Zważywszy na pandemię COVID-19 istotny jest pierwszy wymieniony powyżej przykład.

Wykres 14. Odpowiedzi na pytanie o problemy dotyczące bezpieczeństwa

Czy widzą Państwo jakieś problemy/luki/niedociągnięcia w bezpieczeństwie transportu lotniczego?

80 odpowiedzi



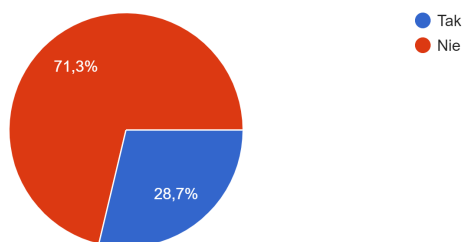
Opracowanie własne.

Kolejne pięć wykresów przedstawia, jaką wiedzę mają pasażerowie na temat skuteczności działań EASA i ICAO w trakcie pandemii. Jak widać, ankietowani w większości nie znają agencji czy organizacji zajmujących się bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego; 57 pasażerów (71,3%) nie zna agencji unijnej EASA.

Wykres 15. Odpowiedzi na pytanie o znajomość EASA

Czy wiedzą Państwo czym jest EASA (Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego) i czym się zajmuje?

80 odpowiedzi



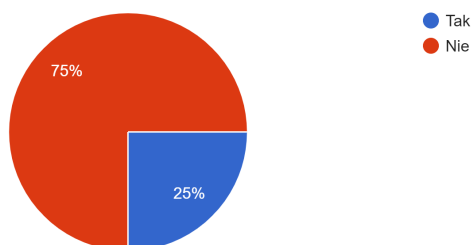
Opracowanie własne.

Większość ankietowanych (75%, czyli 60 osób) nie zna też organizacji lotniczej ICAO.

Wykres 16. Odpowiedzi na pytanie o znajomość ICAO

Czy wiedzą Państwo czym jest ICAO (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) i czym się zajmuje?

80 odpowiedzi



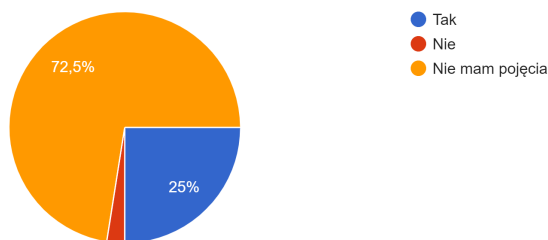
Opracowanie własne.

Odsetek ankietowanych, którzy odpowiedzieli „nie” na trzy pytania z wykresów 17, 18 i 19, jest niewielki. Tym samym można założyć, że ankietowani nie

postrzegają podejmowanych przez organizacje działań negatywnie. 25% respondentów (20 osób) stwierdziło, że działania agencji zwiększają poziom bezpieczeństwa lotniczego. Z kolei 58 osób (72,5%) nie miało opinii w tej kwestii. Co więcej, tylko dwóch ankietowanych (2,5%) oceniło negatywnie aktywność EASA.

Wykres 17. Odpowiedzi na pytanie o ocenę działań EASA dla poziomu bezpieczeństwa

Czy działania EASA zwiększają poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego?
80 odpowiedzi



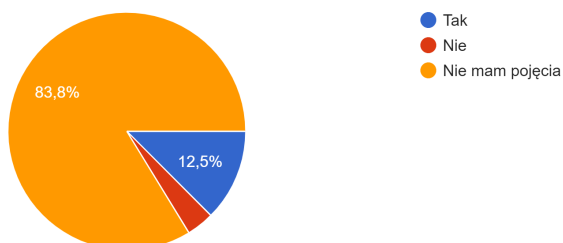
Opracowanie własne.

83,8% ankietowanych (67 osób) nie wie, czy działania EASA są wystarczające, aby zachować wysoki poziom bezpieczeństwa lotniczego. Na ten stan rzeczy prawdopodobnie ma wpływ brak wiedzy pasażerów na temat tego, jakie środki podejmowała EASA w trakcie pandemii, oraz niemożność zapoznania się ze statystykami zachorowań wśród pasażerów po odbywanych lotach. Warto dodać, że 3,7% (3 osoby) respondentów zdecydowanie uznało, że aktywność agencji w przedmiotowym zakresie nie była wystarczająca. Z kolei 12,5% ankietowanych (10 osób) oceniło pozytywnie działania EASA.

Wykres 18. Odpowiedzi na pytanie o ocenę działań EASA podczas pandemii

Czy podejmowane działania przez EASA są wystarczające, aby zachować wysoki poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w trakcie pandemii Covid-19?

80 odpowiedzi



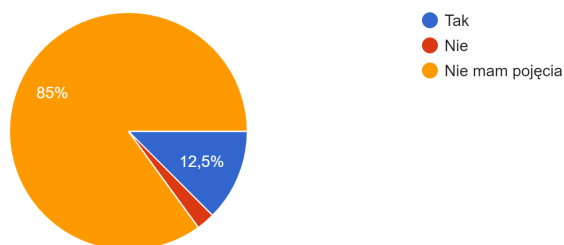
Opracowanie własne.

Taka sama liczba respondentów (12,5% – 10 osób) uznała, że działania ICAO są wystarczające, aby zachować wysoki poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w trakcie pandemii COVID-19. Aż 85% (68 osób) ankietowanych nie ma zaś opinii na temat omawianego zakresu. Co więcej, 2,5% pasażerów (2 osoby) uznało działania ICAO za niewystarczające.

Wykres 19. Odpowiedzi na pytania o działania ICAO w czasie pandemii

Czy podejmowane działania przez ICAO są wystarczające, aby zachować wysoki poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w trakcie pandemii Covid-19?

80 odpowiedzi



Opracowanie własne.

4. Podsumowanie

W ostatnich latach transport lotniczy został dotknięty pandemią COVID-19. Zgodnie z wcześniej przedstawionymi statystykami dotyczącymi wykonywanych lotów można przyjąć, że pandemia miała znaczący wpływ na obniżenie liczby wykonywanych lotów oraz w wielu przypadkach doprowadziła do bankructwa lub zawieszenia działalności linii lotniczych. Nie ulega wątpliwości, że transport lotniczy nie był przygotowany na pojawienie się pandemii na tak wielką skalę. Niemniej jednak agencje czy organizacje, których zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego, starały się podejmować działania mające na celu zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa drogą lotniczą. Jednym z takich podmiotów jest EASA, która opublikowała szereg dokumentów odnoszących się do zachowania bezpieczeństwa lotniczego w czasie pandemii. Warto dodać, że EASA dostosowywała wprowadzane dokumenty do obecnej sytuacji i dostępnych danych na temat wirusa.

Nie zmienia to faktu, że nie wszystkie środki zalecane przez EASA spotkały się z aprobatą pasażerów. Jak pokazała ankieta, dyskusyjną kwestią było egzekwowanie obowiązku noszenia maseczki na pokładzie statku powietrznego. Niemniej jednak skuteczności działania zarówno EASA, jak i ICAO nie oceniono negatywnie. Również procedury przyjęte przez linie lotnicze i lotniska były oceniane pozytywnie. Choć podkreślić należy, że zdarzały się też pewne uwagi odnoszące się do braku dystansu czy niewystarczającej dezynfekcji. Pomocna w ocenie, czy pasażerowie uważają pandemię za zagrożenie, okazała się ankieta, w której uznano, iż jest ona zagrożeniem dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, nie tak jednak istotnym, jak np. terroryzm lotniczy. Po analizie nasuwa się wniosek, że jeżeli 53,1% ankietowanych podróżowało w czasie pandemii, to znaczy, że poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego był wystarczający, by taki lot wykonać. Również można założyć, że ze względu na podjęte działania przez EASA pasażerowie czuli się bezpiecznie podczas lotu, ponieważ procedury wprowadzane przez linie czy lotniska były wzorowane na zaleceniach opublikowanych przez wspomnianą agencję unijną. Tym samym w świetle powyższych rozważań i wyników ankiety można ocenić pozytywnie działania EASA podejmowane w czasie pandemii COVID-19.

ROZDZIAŁ 7

COVID-19. WYZWANIA DLA ZARZĄDZAJĄCYCH LOTNISKAMI

KATARZYNA KACZMAREK

ORCID 0000-0002-5587-5547

1. Wstęp

Celem rozdziału jest analiza sytuacji zarządzających portami lotniczymi w czasie pandemii SARS-CoV-2 spowodowanej zakażeniami koronawirusem COVID-19 i jej gwałtownego rozprzestrzeniania się na obszarze całego świata. Decyzje podejmowane przez poszczególne kraje, również na płaszczyźnie legislacyjnej, mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa, powodowały (i do dnia pisania rozdziału stan ten jest aktualny) liczne i często modyfikowane restrykcje w przekraczaniu granic, co w sposób istotny wpłynęło na funkcjonowanie całego transportu lotniczego.

30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym w związku z wybuchem epidemii COVID-19. 11 marca 2020 r. WHO zaklasyfikowała epidemię COVID-19 jako pandemię, a Stany Zjednoczone ogłosiły zawieszenie podróży z Europy. Tydzień później UE zamknęła swoje granice zewnętrzne dla pasażerów lotniczych¹. W miarę pogarszania się sytuacji epidemiologicznej jej poszczególne państwa członkowskie podejmowały decyzje o zamknięciu swoich granic dla komercyjnego ruchu lotniczego z innych państw w obrębie UE. Do kwietnia 2020 r. 14 państw członkowskich należących do strefy Schengen wprowadziło kontrole na granicach wewnętrznych². W praktyce w 2020 r. działalność w sektorze lotnictwa praktycznie zamarła. W historii lotnictwa występowały kryzysy, jednakże żaden z nich nie doprowadził do całkowitego wstrzymania działalności. Przytaczając za Europejskim Trybunałem Obrachunkowym,

¹ Decyzja Rady z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie skoordynowanego tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE, mająca zastosowanie do 30 czerwca 2020 r. Następnie Rada przyjęła zalecenie (UE) 2020/912 z dnia 30 czerwca 2020 r. w sprawie tymczasowego ograniczenia innych niż niezbędne podróży do UE oraz ewentualnego zniesienia takiego ograniczenia, ostatnio zmienione zaleceniem Rady (UE) 2021/132 z dnia 2 lutego 2021 r. (Dz.Urz. UE L 41 z 2.2.2021, s. 1).

² Prawa pasażerów lotniczych w czasie pandemii COVID-19 – nr 15, Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, s. 10.

przykładowo w 2002 r. po atakach terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych ruch lotniczy w Europie spadł o 2%. Kryzys finansowy z 2009 r. przełożył się na spadek o 6,6%. Z kolei wybuch islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull w kwietniu 2010 r. poskutkowało odwołaniem 111 tys. lotów³.

W czasie trwającej nadal pandemii COVID-19 zarządzający lotniskami przy równoległym obowiązku spełnienia wymagań wynikających z prawa wspólnotowego i krajowego, w sposób nagły musieli dostosować się do dynamicznych zmian legislacyjnych związanych z przekraczaniem granic państwowych, zapewniając pasażerom i własnym pracownikom, a także pracownikom podmiotów trzecich, bezpieczeństwo sanitarne na terenie portu lotniczego. Przykładowe wyzwania związane z tym procesem są przedmiotem niniejszej analizy.

2. Specyfika ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Pierwszym aktem prawnym opublikowanym przez ustawodawcę polskiego w celu przedsięwzięcia działań zapobiegawczych COVID-19 była ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 poz. 374; dalej: ustawa antycovidowa). Ustawa ta weszła w życie 8 marca 2020 r. i otrzymała status specustawy. Nie jest to pojęcie prawne zmieniające w jakikolwiek sposób charakterystykę aktu normatywnego, jakim jest w prawodawstwie polskim ustawa, jednakże w języku potocznym zwykło się w ten sposób określać regulacje, które mają pierwszeństwo przed innymi ustawami oraz zastępują regulacje ogólne w określonym obszarze działalności, czy to z uwagi na priorytetowe cele, które im przyświecają (np. budowa strategicznej inwestycji), czy właśnie oczekiwanie podjęcia niezwłocznych i szczególnych działań w szerokim zakresie regulacji dokonane w ramach jednego aktu prawnego (tj. np. zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19 na różnych płaszczyznach funkcjonowania państwa).

³ Ibidem, s. 13.

2.1. Cel wprowadzenia i przedmiot regulacji

Cel wprowadzenia ustawy antycovidowej został precyzyjnie określony już w samym tytule aktu prawnego: zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 oraz minimalizacja skutków nią wywołanych. Zakres zastosowania ustawy jest niezwykle szeroki oraz dotyczy nie tylko kwestii logistycznych związanych z przemieszczaniem się, ale również obszarów opieki zdrowotnej, zapewnienia dostępu do rezerw, trybu pracy oraz świadczeń związanych z niemożnością jej wykonywania, wsparcia finansowego poszczególnych gałęzi gospodarki, które ucierpiały w wyniku ograniczeń prowadzenia działalności, oraz wiele innych szczegółowych regulacji.

Przedmiot regulacji został określony w art. 1, który mówi:

Ustawa określa:

- 1) zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażenia wirusem COVID-19 i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej u ludzi, wywołanej tym wirusem, w tym zasady i tryb podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia i przecięcia dróg szerzenia się tej choroby zakaźnej;
- 2) zadania organów administracji publicznej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;
- 3) uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1;
- 4) zasady pokrywania kosztów realizacji zadań, o których mowa w pkt 1–3, w szczególności tryb finansowania świadczeń opieki zdrowotnej dla osób z podejrzeniem zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1, w celu zapewnienia tym osobom właściwego dostępu do diagnostyki i leczenia.

2.2. Nowelizacje oraz akty wykonawcze

Ustawa antycovidowa była dotychczas dwukrotnie nowelizowana:

- 1) 16 października 2020 r. – wejście w życie: 20 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1842);
- 2) 29 października 2021 r. – wejście w życie: 22 listopada 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095).

W zakresie przepisów dotyczących zarządzających lotniskami nowelizacja z 20 października 2020 r. wprowadziła następujące zmiany w przepisach:

- 1) nadała Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu uprawnienie do wydawania decyzji nakładających obowiązki podejmowania działań kontrolnych i zapobiegawczych, nałożyła obowiązek dystrybucji wyszczególnionych produktów leczniczych i środków ochrony osobistej i ustanowiła obowiązek współdziałania z innymi organami administracji publicznej oraz organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- 2) rozszerzyła ochronę prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych na pracowników zarządzającego lotniskiem odpowiedzialnych za zapewnienie niezbędnej pomocy medycznej oraz pracowników lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej, czym zarządzającym lotniskiem powierzono wykonywanie czynności związanych z przeciwdziałaniem COVID-19;
- 3) przedłużyła ważność specjalistycznych szkoleń pracowników lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej do dnia upływu 6 miesięcy od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii;
- 4) pod określonymi warunkami dopuściła wykonywanie operacji lotniczych przez Śmigłowcową Służbę Ratownictwa Medycznego w celu udzielenia pomocy medycznej w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (lot HEMS) na zamkniętym dla ruchu lotniczego lotnisku użytku publicznego oraz zobowiązała zarządzającego lotniskiem do współpracy ze Śmigłowcową Służbą Ratownictwa Medycznego w zakresie zapewnienia zabezpieczenia wykonania operacji lotniczej na lotnisku zamkniętym dla ruchu lotniczego lub poza godzinami jego pracy.

W zakresie przepisów dotyczących zarządzających lotniskami, poza utrzymaniem powyższych, nowelizacja z 22 listopada 2021 r. wprowadziła następujące zmiany w przepisach:

- 1) przedłużyła ważność certyfikatów lotnisk użytku publicznego do dnia upływu 60 dni od dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w zależności od tego, który z nich zostanie odwołany później, jednak nie dłużej niż o 6 miesięcy od dnia utraty ważności certyfikatu;
- 2) wprowadziła alternatywny sposób przeprowadzenia ćwiczeń praktycznych w zakresie przygotowania lotniska do sytuacji zagrożenia – w uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- 3) określiła tryb wydawania kart identyfikacyjnych portu lotniczego upoważniających do dostępu bez eskorty do strefy zastrzeżonej portu lotniczego;
- 4) określiła możliwość zmian taryfy opłat lotniskowych w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, dopuszczając możliwość zmiany taryfy opłat lotniskowych w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii dla użytkowników stale korzystających z lotniska,

przy zachowaniu zasady transparentności i niedyskryminacji, oraz określiła tryb procedowania powyższej zmiany;

- 5) usankcjonowała możliwość zawieszenia przez zarządzającego lotniskiem koordynacji rozkładów lotów decyzją prezesa ULC w przypadku spadku ruchu lotniczego, skutkującego brakiem występowania problemów z przepustowością.

Powyższe zmiany miały duże znaczenie dla zarządzających lotniskami z punktu widzenia prowadzonej działalności operacyjnej i gospodarczej.

Niezwykle szerokie spektrum regulacji w całym obszarze funkcjonowania państwa odzwierciedla ilość aktów wykonawczych wydanych na dzień przygotowania niniejszej analizy do ustawy antycovidowej – ich liczba wynosi ok. 2515 aktów prawnych, głównie rozporządzeń wykonawczych. Zmiany wynikające z wymienionej ustawy miały wpływ na uzupełnienie bądź modyfikację norm prawnych w ok. 56 innych ustawach. Powyższe jednoznacznie świadczy o globalnym w skali ustawodawstwa polskiego oddziaływaniu ustawy antycovidowej na porządek prawny.

Szczególnie istotne z punktu widzenia obowiązków służb państwowych oraz działalności osób prawnych związanych z transportem są rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Na dzień sporządzenia niniejszej analizy obowiązuje piętnaste rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z dnia 6 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 861), poprzednie publikacje: z 31 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 566), 10 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 658), 19 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 697), 2 maja 2020 r., 16 maja 2020 r. (Dz.U. 2020 r. poz. 878), 29 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 964), 19 czerwca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1066), 7 sierpnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1356), 9 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1758), 26 listopada 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 2091), 1 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2132), 21 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2316), 26 lutego 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 447), 19 marca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 512).

Poza powyższymi nowelizacjami rozporządzenie było również wielokrotnie zmieniane aktami jednorazowymi, co wprowadzało istotne dla zarządzających lotniskami modyfikacje norm prawnych, jak np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r. poz. 2330), wprowadzającym istotną zmianę w zakresie realizacji testów na COVID-19 po przekroczeniu granicy państwowej dla pasażerów przylatujących z kierunków non-Schengen.

Krytyczne dla funkcjonowania lotnisk w najbardziej podstawowym zakresie prowadzenia działalności było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz.U. z 2020 r. poz. 521) sankcjonujące brak możliwości realizowania operacji lotniczych do i z poszczególnych krajów. Powyższy akt prawny do dnia sporządzenia niniejszego rozdziału obowiązywał w 26 wersjach. Ostatnia wersja rozporządzenia z dnia 26 maja 2021 r. została uchylona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2021 r. i na dzień sporządzenia tego rozdziału – nie obowiązuje.

Próba sprostania licznym wymaganiom ustawodawcy i dynamiczne zmiany w przepisach innych państw stanowiły nieznane dotychczas wyzwanie dla zarządzających lotniskami oraz wszystkich służb lotniskowych mających za zadanie utrzymać ciągłość funkcjonowania portu i przywrócić pasażerom poczucie bezpieczeństwa w transporcie lotniczym.

3. Wyzwania dla zarządzających lotniskami w zapewnianiu skutecznych i bezpiecznych przepływów pasażerów

Od przełomu maja i czerwca 2020 r. po 90 dniach przymusowego zamknięcia ruchu lotniczego ustawodawca zaczął stopniowo redukować restrykcje, dopuszczając międzynarodowe podróże lotnicze w określonych warunkach sanitarnych. Poszczególne państwa europejskie zaś zaczęły stopniowo otwierać granice wewnętrzne, ale wciąż obowiązywały ograniczenia sanitarne (np. zasady dotyczące kwarantanny dla osób przybywających z obszarów wysokiego ryzyka lub wymogi dotyczące przeprowadzania testów), a ponadto oficjalnie odradzano podróże ze względu na zagrożenie dla zdrowia publicznego. Rekomendacje w zakresie zachowania reżimu sanitarnego wydały Europejska Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), Urząd Lotnictwa Cywilnego oraz Główny Inspektorat Sanitarny.

Pierwszym testem dla zarządzających lotniskami po odwołaniu zakazu w ruchu lotniczym był audyt sanitarny realizowany przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, mający na celu weryfikację dostosowania lotniska do obowiązujących przepisów sanitarnych i obejmujący:

- 1) obowiązek dystrybuowania i zbierania przez personel przewoźnika, a następnie lotniska kart lokalizacyjnych pasażerów;
- 2) obowiązkowy pomiar temperatury przy wejściu do terminali;
- 3) ograniczenie ilości osób wchodzących na teren terminala – zalecenie dostępu tylko dla pasażerów z biletami;
- 4) obowiązek utrzymywania dystansu minimum 1,5 m;

- 5) obowiązek noszenia maseczek;
- 6) zapewnienie dostępu do płynów dezynfekujących ręce oraz płatnych dyspenserów z maseczkami ochronnymi;
- 7) wyłączenie z użytku infrastruktury sprzyjającej rozprzestrzenianiu się wirusa (kiosków do samodzielnej odprawy check-in, map interaktywnych, palarni, placów zabaw etc.);
- 8) zainstalowanie dodatkowych przegród w miejscach kontaktu obsługi z pasażerami (stanowiska check-in, punkty informacji, stanowiska kontroli dokumentów etc.);
- 9) początkowo zamknięcie gastronomii w terminalu, następnie ograniczenie do wydawania posiłków i napojów w formie na wynos.

Powyższe wymogi stanowiły dla zarządzających lotniskami nie tylko wyzwania organizacyjne, ale również często finansowe, wymagające dodatkowych nakładów.

W celu ich dokładniejszego przedstawienia wskazano poniżej poszczególne kategorie wymogów.

3.1. Zapewnienie dystansu

W okresie pandemii dystans społeczny stał się najprostszym i najpowszechniejszym zaleceniem ogólnospołecznym. Obowiązuje on nadal niezmiennie na terenie terminali lotniskowych w zaleceniu 1,5 m dystansu. O ile w strefach ogólnodostępnych z uwagi na dużą dostępność powierzchni nie występowały nadmierne trudności z utrzymaniem zalecenia, o tyle praktyka funkcjonowania procesów lotniskowych bardzo szybko obnażyła tzw. wąskie gardła, czyli obszary, w których duża liczba pasażerów pojawiała się w tym samym momencie, na mniejszej przestrzeni i z brakiem możliwości dywersyfikacji wyjść. Były to w szczególności rękawy pasażerskie, gate'y przylotowe, obszary przy stanowiskach kontroli paszportowej/sanitarnej (zgodnie z wprowadzonymi później wymaganiami okazywania negatywnych testów COVID po przylocie ze strefy non-Schengen), strefy odbioru bagażu (szczególnie na mniejszych powierzchniowo lotniskach), strefy kontroli bezpieczeństwa oraz powstające w późniejszym okresie powierzchnie dedykowane wykonywaniu testów bezpośrednio po przylocie.

Zarządzający stosowali dostępne metody informowania i przypominania pasażerom o obowiązku zachowania dystansu społecznego, tj. banery informacyjne, taśmy oddzielające potoki pasażerów, naklejki podłogowe wskazujące właściwą odległość, komunikaty głosowe, a także nierzadko nadzór dedykowanego personelu, jednak z uwagi na specyfikę przylotu dużych grup pasażerów (tj. od ok. 189 do nawet ponad 300 pasażerów na jednym rejsie samolotu szerokokadłubowego)

praktyczna realizacja wymogu była mocno utrudniona. W przypadku większych lotnisk i peaków przylotowych (okres w ciągu dnia, gdy liczba przylotów w bezpośrednio zbliżonych do siebie godzinach jest większa niż przeciętnie) zarządzający lotniskami we współpracy z przewoźnikami lotniczymi wdrazali specjalne procedury regulujące wykorzystanie poszczególnych gate'ów przylotowych, środków transportu pasażerów (rękaw, autobus, piesze dojście) oraz ostatecznie kontrolowane opóźnienia wyjścia pasażerów z pokładów statków powietrznych, każdorazowo dobierając rozwiązanie do aktualnej sytuacji operacyjnej.

Należy również zaznaczyć, że czasowe wyłączenie infrastruktury terminalowej (np. ograniczenie ilości miejsc siedzących poprzez wyłączenie co drugiego miejsca) z jednej strony sprzyjało zachowaniu dystansu, z drugiej sprawiało, że pasażerowie, którzy nie znajdowali dostępnego krzesła, poszukiwali dostępnych miejsc w strefach nieoznakowanych (podłogi, korytarze), grupując się w sposób mniej kontrolowany.

Dodatkowo należy stwierdzić, że specyfika podróży lotniczej: w całym procesie istotny jest czynnik czasu, powoduje, iż kolejkowanie i zachowanie odległości jest stanowczo utrudnione, wobec przekonania pasażerów o wykonaniu szeregu czynności proceduralnych (nadanie bagażu i odprawa, odprawa paszportowa/sanitarna, stawienie się przy bramce) w ściśle określonym reżimie czasowym. Powyższe sprzyjało spiętrzeniu się ilości pasażerów oczekujących w kolejkach bez zachowania zalecanego dystansu.

Na dzień analizy można uznać, że zarządzający lotniskami aktywnie i z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków starają się zapewnić niezakłócone przepływy pasażerów, uwzględniając obowiązujące reżimy sanitarne. Niewykluczone, że w przyszłości część procesów uda się usprawnić poprzez zaawansowane technologie, jednakże ich implementacja zawsze jest kwestią nie tylko dostępności ekonomicznej, ale również bezpieczeństwa i praktyki funkcjonowania.

3.2. Zmiana specyfiki funkcjonowania i dostępności wyposażenia terminali

Tak jak zostało zasygnalizowane powyżej, część samej infrastruktury terminala lub jego wyposażenia, często dedykowanej usprawnieniu obsługi pasażerskiej, podlegała wyłączeniu w wyniku zaleceń i wymogów sanitarnych. Kwestia ograniczenia dostępności miejsc siedzących (co drugie wyłączone z użycia), niedającego jednocześnie technicznych możliwości na powiększenie wydzielonych stref, nie spowodowała w praktyce mniejszej ilości pasażerów w dedykowanych obszarach, ale wymusiła konieczność szukania alternatywnego miejsca na okres

oczekiwania. Korytarze, klatki schodowe, podłogi to miejsca, gdzie pasażerowie alternatywnie wykorzystywali dostępną powierzchnię, nierzadko nie przestrzegając zalecanego dystansu. Z punktu widzenia jakości obsługi pasażera powyższego rozwiązania nie można uznać za optymalne, tym bardziej że efekt bezpieczeństwa sanitarnego nie zawsze został osiągnięty.

Obowiązkowe wyłączenie wyposażenia i urządzeń (szczególnie dotykowych), które w czasach przedpandemicznych usprawniały, ułatwiały i znacząco przyspieszały proces obsługi terminalowej (kioski self check-in przeznaczone do samodzielnej odprawy i wydrukowania karty pokładowej oraz stanowiska drop-bag do samodzielnej odprawy bagażu) oraz dawały większy komfort pasażerom (mapy interaktywne, palarnie, place zabaw dla dzieci, źródółka wody pitnej), choć w pełni uzasadnione z przyczyn sanitarnych, nie ułatwiło jednak funkcjonowania pasażerom na lotnisku w trakcie podróży.

Podobnym utrudnieniem była organizacja funkcjonowania punktów gastronomicznych (kontrahentów, którzy po okresie przymusowego lockdownu oczekiwali na powrót do regularnego funkcjonowania wraz z uruchomieniem przewozów lotniczych). Zakaz spożywania posiłków w dedykowanych wspólnych strefach restauracyjnych sprawiał, że pasażerowie musieli szukać innych miejsc na spożycie, nierzadko był to gate lub korytarz. Powyższa decyzja uwarunkowana była zasadnym ograniczeniem zwiększonej ilości osób w jednym miejscu, które przebywałyby bez maseczki, jednakże z praktyki zarządzających lotniskami wynika, że decyzja ta wiązała się z pozbawieniem pasażerów komfortu i zupełną improwizacją w poszukiwaniu alternatywnych rozwiązań.

Dla zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego zarządzający lotniskami zgodnie z wytycznymi zapewnili ogólnodostępny płyn do dezynfekcji oraz płatne dyspensery z maseczkami ochronnymi. Szczególnym wyzwaniem zaś było zapewnienie dezynfekcji powierzchni wspólnych w strefie kontroli bezpieczeństwa. Duża liczba pasażerów i personelu, infrastruktura wspólna wykorzystywana przez pasażerów (kuwety, taśmy) oraz konieczność bezpośredniego kontaktu pracownika z pasażerem stanowiły o zwiększonym ryzyku niedopełnienia wymagań sanitarnych. Obszar ten znajdował się pod szczególną uwagą zarządzających lotniskami, którzy często dedykowali dodatkowy personel do zachowania wymogów dezynfekcji powierzchni i dystansu w tej strefie.

Dodatkowo codziennością stały się dezynfekcje stref oczekiwania, klamek w pomieszczeniach wspólnych, stanowisk nadania i odbioru bagażu i wielu innych powierzchni narażonych na dotyk dużej liczby osób. Z pewnością natomiast kamery termowizyjne zapewniające bezdotykowy pomiar temperatury już na wejściu do terminala były skutecznym narzędziem minimalizującym ryzyko wstępu osoby (pasażera czy pracownika) zakażonej COVID-19 na teren terminala.

3.3. Punkty do testowania jako element infrastruktury terminala

Wobec stopniowego otwierania granic oraz powrotu zapotrzebowania na loty związanego z okresem letnim 2021 r., aby sprostać wymaganiom poszczególnych państw sankcjonujących obowiązek wykazania braku zarażenia COVID-19, lotniska, wychodząc naprzeciw potrzebom pasażerów, zaczęły otwierać punkty do testowania w bezpośredniej okolicy lotniska lub na terenie własnej infrastruktury.

Powyższe działania ugruntował polski ustawodawca, wprowadzając aktem jednorazowym, tj. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 maja 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2021 r. poz. 957) możliwość zwolnienia z kwarantanny osób mających negatywny wynik testu diagnostycznego w kierunku COVID-19 wykonanego po przylocie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na terenie lotniska, przed odprawą graniczną. W powyższym stanie prawnym kluczowe dla zarządzających lotniskami stało się określenie „na terenie lotniska, przed odprawą graniczną”, które wywołało konieczność wygospodarowania odpowiedniej powierzchni umożliwiającej jednoczesne zachowanie dystansu w strefie przylotowej, bezpośrednio przed granicą państwową, oraz opracowanie zmian przepływu pasażerów, tak by umożliwić wszystkim zainteresowanym skorzystanie z takiej możliwości testowania.

Praktyka funkcjonowania powyższej możliwości stanowiła wyzwanie dla operatorów i dużych, i mniejszych, lokalnych lotnisk. Te pierwsze – dysponujące najczęściej większą przestrzenią, musiały tak przemodelować potoki pasażerskie, aby stworzyć ludziom, często korzystającym z różnych wejść do terminala (rękawy, gate’y autobusowe), bezkolizyjny dostęp do usługi testowania, nieraz borykając się przy tym z problemem zapewniania wymaganego dystansu, szczególnie we wspomnianych peakach przylotowych. Logistyka testów dla pasażerów odlatujących (respektowanie wymogów państw portu docelowego) w praktyce okazała się prostsza, z uwagi na większą dostępną przestrzeń oraz dywersyfikację lokalizacji testujących (punkty zewnętrzne zlokalizowane w bezpośredniej odległości od lotniska, np. na parkingach, oraz z założenia większe strefy oczekiwania dla pasażerów odlatujących, zaprojektowane z funkcjonalnością spędzenia przez większą ilość pasażerów dłuższego czasu w przestrzeni terminalowej). Strefa przylotu, przeznaczona jedynie do krótkotrwałego przechodzenia pasażerów przez strefę graniczną, mocno ograniczała możliwości logistyczno-organizacyjne zarządzających również mniejszymi lotniskami.

Należy również wspomnieć o aspektach organizacyjnych samych punktów do testowania, które wymagały wprowadzenia zewnętrznego personelu do strefy zastrzeżonej lotniska, zapewnienia osobnego wejścia i wyjścia, strefy i procedury działania w przypadku pasażera z wynikiem pozytywnym, stworzenia procedur

zatarowania i kontroli wnoszonych środków, usuwania odpadów medycznych oraz oczywiście wydzielenia strefy oczekiwania dla pasażerów, z umożliwieniem zachowania wymaganego dystansu i komfortu.

Połączenie wszystkich wyżej opisanych aspektów wraz z ryzykiem braku przepustowości na ścieżkach przepływu pasażerów stwarzało dla zarządzających lotniskami poważne ryzyko powstawania spiętrzeń. Jednakże potrzeba przywrócenia lotniczego ruchu pasażerskiego oraz jednoczesnego zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego wszystkim użytkownikom lotnisk sprawiała, że poszukiwanie najlepszych rozwiązań, wypracowywanie własnego know-how oraz wymiana doświadczeń stały się codziennością zarządzających lotniskami w czasach pandemii COVID-19.

Z uwagi na wyżej opisane trudności ustawodawca polski dokonywał kilkakrotnie zmian normy prawnej sankcjonującej obowiązek wykonywania testów, szczególnie w kontekście ruchu przylotowego z kierunków non-Schengen (obowiązek kontroli granicznej, wykonywanej równoległe z kontrolą sanitarną przez funkcjonariuszy Straży Granicznej).

Obowiązek wykonywania testów zwalniających z obowiązkowej kwarantanny został rozszerzony o możliwość wykonania testu w określonym czasie po przekroczeniu granicy państwa (kwarantanna nakładana przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w trakcie kontroli granicznej była zdejmowana z pasażera, który uzyskiwał wynik negatywny, wprowadzony do systemu). W obowiązującym na dzień sporządzenia tej analizy akcie prawnym przedmiotowa regulacja brzmi w następujący sposób: „1a. Test, o którym mowa w ust. 1, może być wykonany na terenie lotniska w ciągu 3 godzin od momentu przekroczenia granicy. Obowiązek odbycia kwarantanny uznaje się za zrealizowany z chwilą wprowadzenia negatywnego wyniku testu przez podmiot wykonujący ten test do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1” (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii – Dz.U. z 2021 r. poz. 2330).

W obecnym stanie prawnym zarządzający lotniskami mają zatem możliwość kierowania pasażerów nie tylko do punktów testowania w strefie przylotowej, ale również do punktów umiejscowionych w innych lokalizacjach terminala (np. w halach odbioru bagażu czy strefach ogólnodostępnych), dywersyfikując potoki pasażerów i zapewniając spełnienie wymogów prawnych. Z praktyki funkcjonowania lotnisk wynika, że opisywaną zmianę w przepisach należy ocenić pozytywnie jako przyczyniającą się skutecznie do ograniczenia spiętrzeń w strefach przylotowych.

4. Wyzwania dla zarządzających lotniskami jako dla pracodawców

Kolejnym aspektem codziennego zarządzania portami lotniczymi w czasach pandemii COVID-19 było zapewnienie ciągłości funkcjonowania portu w oparciu o zmiany operacyjne służb dyżurujących zespołowo na lotniskach w trybie całą dobę siedem dni w tygodniu. Specyfika działalności każdego lotniska opiera się bowiem na dyżurach służb, których obecność jest niezbędna z punktu widzenia nie tylko przepisów, ale również wymaganego poziomu bezpieczeństwa, tj. lotniskowej straży pożarnej, zespołów dyżurnych operacyjnych portu, koordynatorów ruchu lotniczego naziemnego, służb medycznych, służb ochrony lotniska czy zespołów odprawy pasażerów i bagażu. Bez względu na strukturę organizacyjną portu i fakt samodzielnej lub zewnętrznej obsługi handlingowej praca na lotniku to w większości praca zespołowa, w której pracownicy mają równoległe kontakty z pasażerem lub przedmiotami do niego należącymi, ale również przebywają we wspólnych pomieszczeniach i korzystają ze wspólnej infrastruktury (np. pomieszczenia socjalne lub pojazdy operacyjne). Rozwiązaniem niektórych zarządzających lotniskami było stosowanie stałych zmian operacyjnych polegających na nierotowaniu pracowników w ramach jednej zmiany. Rozwiązanie to nie dawało oczywiście gwarancji uniknięcia zakażeń wewnątrz zmiany, ale obniżało ryzyko przeniesienia wirusa COVID-19 przez jednego pracownika na kilka zmian operacyjnych oraz ograniczenie personelu z uwagi na obowiązkową kwarantannę z kontaktu. Elementem utrudniającym sporządzanie grafików w powyższym scenariuszu było ograniczenie elastyczności planowania zmiany, zwłaszcza w godzinach szczytowych albo nocnych, w których wcześniej liczbę pracowników można było dostosowywać do poziomu natężenia ruchu lotniczego.

Czynnikiem ryzyka, z którym musiał sobie radzić każdy zarządzający lotniskiem, była nieprzewidywalność w planowaniu zmian wobec nagłych zachorowań lub absencji pracowników i wakatów wymagających niezwłocznego uzupełnienia. Sprowadzanie pracowników z innych zmian powodowało odejście od wyżej wspomnianej koncepcji stałych zmian, ale nierzadko stawało się koniecznością. W sytuacjach kryzysowych dla zapewnienia ciągłości działania dopuszczano również krótkotrwałe wsparcie ze strony pracowników innych zespołów, o pokrewnym charakterze działalności, z zachowaniem wszelkich możliwych środków ostrożności. Zapewnienie środków ochrony (maski, rękawiczki) oraz dezynfekujących (płyny do dezynfekcji rąk oraz odkażania powierzchni wspólnych) to absolutne stosowane minimum.

Zarządzający lotniskami we współpracy z Granicznym Inspektorem Sanitarnym opracowali również wewnętrzne procedury zgłaszania zachorowań wśród

pracowników, określania osób, z którymi doszło do kontaktu, oraz dalszego postępowania, obejmującego m.in. dezynfekcję powierzchni wspólnych, w których przebywali zakażeni pracownicy. Uświadamianie i przypominanie podstawowych zasad (dystans – dezynfekcja – maseczka) stało się jednym z codziennych zwyczajów funkcjonowania lotnisk i ich personelu.

Zachowanie dystansu szczególnie w obszarach infrastruktury lotniskowej, w której czynności służbowe wykonuje duża liczba pracowników (różnych pracodawców) i przedstawicieli służb państwowych, stanowiła wyzwanie w zakresie utrzymania dystansu. Takim obszarem krytycznym była często sortownia bagażu, w której przebywali w bliskim kontakcie pracownicy podmiotów zarządzających lotniskami, firm handlingowych oraz przedstawiciele służb państwowych, pracując na tych samych urządzeniach i mając bezpośredni kontakt z przedmiotami pasażerów. Podobnie trudnym z punktu widzenia zachowania dystansu procesem była kontrola bezpieczeństwa – ze względu na bezpośredni kontakt z dużą liczbą pasażerów, możliwe spiętrzenia powodujące kolejki, wspólne i często dotykane elementy wyposażenia wykorzystywane przy kontroli (kuwety), kontrole manualne pasażerów. Tam, gdzie to możliwe, zarządzający lotniskami instalowali dodatkowe przegrody mające na celu ograniczyć kontakt obsługi z pasażerem – głównie na stanowiskach check-in, w punktach informacji, stanowiskach kontroli paszportowej etc.

Podkreślenia wymaga fakt, że w tym nieprzewidywalnym okresie pandemii przy trudnym do przewidzenia kierunku rozwoju spraw tylko dzięki wysokiemu poziomowi odpowiedzialności pracowników i służb państwowych oraz ich zaangażowaniu nie doszło do sytuacji, w której ciągłość funkcjonowania któregoś z międzynarodowych portów lotniczych w Polsce zostałaby przerwana z wyżej wymienionych powodów.

5. Zakończenie

Statystyki większości portów lotniczych, bez względu na położenie geograficzne, w których porównano 2019 r. do 2020 r., pokazują przepaść w ilościach operacji lotniczych i odprawionych pasażerów. Przedcovidowa rzeczywistość to perspektywa corocznych przyrostów i rekordowych statystyk, którą gwałtownie zakończyła pandemia COVID-19.

Cała branża lotnicza stanęła w obliczu przetrwania największego w historii lotnictwa kryzysu oraz konieczności wypracowywania rozwiązań w zaskakującej rzeczywistości zmian legislacyjnych, przy zróżnicowanej polityce państw dotyczącej przekraczania granic oraz narastającej obawy pasażerów przed lataniem.

Podróże lotnicze w reżimie covidowych ograniczeń to zdecydowane ograniczenie komfortu dla pasażerów oraz trudniejsze warunki pracy dla pracowników obsługi i służb lotniskowych, których wysiłki wymagają podkreślenia i docenienia. Żadne z odstępstw w przepisach wydanych przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie mogło mieć wpływu i nie miało na bezpieczeństwo operacji lotniskowych. Zarządzający lotniskami, spełniając na co dzień najwyższe standardy bezpieczeństwa (w aspekcie *safety* i *security*), z pełną odpowiedzialnością podjęli trud zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego. Należy podkreślić, że dodatkowe nakłady finansowe związane z kosztami osobowymi oraz nowym wyposażeniem zbiegły się z brakiem przychodów lotniczych i pozalotniczych wskutek zakazu w ruchu lotniczym. Mimo dramatycznie trudnej sytuacji zarządzający lotniskami udźwignęli ciężar prowadzenia wymagającej działalności operacyjnej w okresie pandemii COVID-19, nie dopuszczając do zamknięcia bądź czasowego ograniczenia działalności lotniska.

Obecnie trwa proces przywracania zaufania pasażerów do latania jako najbezpieczniejszego środka transportu oraz wypracowywania jak najsprawniejszych procedur łączących bezpieczeństwo i komfort podróży. Nagrodą dla całej branży są pojawiające się optymistyczne prognozy wzrostu ruchu lotniczego w 2022 r. i powolnego powrotu do przedcovidowej „normalności”.

ROZDZIAŁ 8

ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA OSOBY EKSPLOATUJĄCEJ STATEK POWIETRZNY WOBEC OSÓB ZNAJDUJĄCYCH SIĘ NA POKŁADZIE STATKU POWIETRZNEGO INNYCH NIŻ PASAŻEROWIE

PIOTR KASPRZYK

ORCID 0000-0002-9117-7754

1. Wstęp

Odpowiedzialność cywilna osoby eksploatującej statek powietrzny została uregulowana w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Zgodnie z art. 206 ust. 1 odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem statków powietrznych podlega przepisom prawa cywilnego o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy posługiwaniu się mechanicznymi środkami komunikacji poruszonymi za pomocą sił przyrody, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 oraz art. 207. Ustawodawca przewiduje więc, że odpowiedzialność za szkody spowodowane ruchem statków powietrznych podlega przepisom prawa cywilnego o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy posługiwaniu się mechanicznymi środkami komunikacji poruszonymi za pomocą sił przyrody, czyli art. 435 i 436 k.c. Odpowiedzialność ta jest więc obiektywna, oparta na zasadzie ryzyka¹. Ta technika „odesłania” do przepisów normujących odpowiedzialność posiadacza mechanicznego środka komunikacji budzi poważne wątpliwości natury formalnej. Wspomniane wątpliwości pogłębia analiza merytoryczna przepisów mających zastosowanie do odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek wypadku lotniczego. Chodzi mianowicie o to, że ustawodawca nie reguluje w sposób szczególny odpowiedzialności eksploatującego statek powietrzny wobec osób na pokładzie tego statku innych niż pasażerowie lub pasażerowie z grzeczności. W pierwszym przypadku ma zastosowanie reżim odpowiedzialności przewoźnika lotniczego. W drugim natomiast, to jest gdy poszkodowanym jest pasażer przewożony z grzeczności, odpowiedzialność na zasadzie winy ponosi osoba eksploatująca statek powietrzny. Mówiąc krótko, prawo lotnicze reguluje szczególnie odpowiedzialność tylko wobec dwóch kategorii osób, które doznają szkód wskutek ruchu statku powietrznego, znajdując się na jego pokładzie. W odniesieniu do

¹ Zob. A. Konert, *Odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przez ruch statku powietrznego*, Warszawa 2014.

pasażerów jest to odpowiedzialność kontraktowa, zaś wobec osoby przewożonej z grzeczności – deliktowa.

Brak natomiast szczególnych reguł odpowiedzialności wobec innych osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego. Chodzi tu w pierwszej kolejności o członków załogi, będących zarówno pracownikami osoby eksploatującej, jak i wykonującymi loty na podstawie innej relacji prawnej, np. umowy o szkolenie lotnicze zawartej przez ucznia-pilota z ośrodkiem szkolenia lotniczego. To samo dotyczy osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego w celu wykonania usługi przy użyciu tego statku (fotografowanie z powietrza, zrzut skoczków itp.). Trzecią z kolei grupę osób mogących znajdować się na pokładzie statku powietrznego można określić jako osoby przewożone bezpłatnie, lecz nie z grzeczności (np. udział w locie członków aeroklubu, udział w locie zapoznawczym przed zakupem statku powietrznego).

W niniejszym rozdziale została dokonana analiza przepisów oraz wyroków sądowych związanych właśnie z odpowiedzialnością wobec wyżej wymienionych trzech kategorii osób niebędących pasażerami. Podjęta została próba znalezienia rozwiązania problemu odpowiedzialności osoby eksploatującej statek powietrzny wobec osób innych niż pasażerowie, który nie doczekał się dotychczas szczególnych uregulowań prawnych.

2. Rozważania prawne w poszukiwaniu zasad odpowiedzialności

We wszystkich opisanych wyżej przypadkach osoby znajdują się na pokładzie statku powietrznego na podstawie uprzednio istniejącego stosunku umownego, dla którego wykonania konieczne jest użycie statku powietrznego. Może to być umowa o pracę lub umowy zobowiązaniowe związane z użyciem statku powietrznego. Tymczasem obowiązujące przepisy nie regulują w sposób szczególny odpowiedzialności wobec osób związanych z eksploatującym statki powietrzne stosunkiem zobowiązaniowym innym niż umowa przewozu.

Wobec wszystkich wspomnianych osób odpowiedzialność eksploatującego statek powietrzny kształtuje się na zasadzie ryzyka, a więc tak jak wobec osób trzecich. Wynika to z jednoznacznego brzmienia art. 435 kodeksu cywilnego, który znajduje zastosowanie do odpowiedzialności osoby eksploatującej wskutek podwójnego odesłania (art. 206 ust. 1 prawa lotniczego, art. 436 § 1 k.c.) i stanowi o szkodzie wyrządzonej „komukolwiek”.

Rozwiązanie takie należy ocenić krytycznie, jeśli zważyć, że właściwie tylko w sytuacji, gdy szkody doznaje osoba trzecia, niezwiązana z eksploatującym statek powietrzny żadnym stosunkiem prawnym, uzasadniona jest

odpowiedzialność eksploatującego na zasadzie ryzyka z tytułu niebezpieczeństwa stwarzanego przez ruch statków powietrznych. Analizowane rozwiązanie jest przy tym odbiciem kodeksowej regulacji o odpowiedzialności za szkody wynikłe z ruchu pojazdów mechanicznych. Jest to więc problem wykraczający poza prawo lotnicze i działalność lotniczą. Sytuacja ta budzi poważne zastrzeżenia w aspekcie słuszności, jak i istoty odpowiedzialności z tytułu ryzyka nie tylko na gruncie odpowiedzialności za wypadki lotnicze.

Opierając się bowiem na literalnym brzmieniu ustawy, należałoby przyjąć, że odpowiedzialność eksploatującego statek powietrzny wobec poszkodowanego członka załogi lub pasażera przewożonego bezpłatnie, lecz nie z grzeszności, opiera się na zasadzie ryzyka i jest niezależna od winy osoby eksploatującej. Sytuacja prawna tych osób, jako poszkodowanych wskutek wypadku, jest więc identyczna jak osób trzecich, w żaden sposób niezwiązanych stosunkiem prawnym z eksploatującym. Tymczasem zarówno członkowie załogi, jak i inne osoby przewożone na pokładzie statku powietrznego akceptują w pewien sposób większy poziom ryzyka. Jest to więc sytuacja zgoła odmienna niż w przypadku osób trzecich znajdujących się poza statkiem powietrznym.

Taką właśnie myśl można odnaleźć w jednym z wyroków Sądu Najwyższego, w którym wyjaśniono, że w art. 436 k.c. (152 k.z.) chodzi o takie środki komunikacji, z których użyciem łączy się zwiększone niebezpieczeństwo dla otoczenia, w szczególności dla osób, które w danym czasie z tych środków nie korzystają². Podobną argumentację przyjął Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu dotyczącym odpowiedzialności posiadacza pojazdu wobec osoby nim kierującej. W orzeczeniu tym wyrażono pogląd, że „odpowiedzialność z tytułu ryzyka samoistnego posiadacza mechanicznego środka komunikacji, poruszanego za pomocą sił przyrody, przewidziana w art. 436 k.c., nie ma zastosowania do szkody wyrządzonej ruchem pojazdu osobie nim kierującej”³. Ze względu na przekonywający wywód zawarty w uzasadnieniu tego wyroku, warto przytoczyć jego fragment.

Otóż Sąd Najwyższy wyszedł od spostrzeżenia, że zestawienie przepisu art. 435 k.c. stanowiącego o odpowiedzialności wyrządzonej „komukolwiek” z art. 436 k.c. może prowadzić do wniosku, iż posiadacz mechanicznego środka komunikacji odpowiada wobec prowadzącego pojazd na zasadzie ryzyka. Z drugiej jednak strony odpowiedzialność z tytułu ryzyka wiąże się wyłącznie z ruchem pojazdu mechanicznego. Ryzyko obejmuje więc zachowanie (zawinione lub niezawinione) osoby uprawiającej pojazd w ruch. Z tej już tylko przyczyny – zdaniem Sądu Najwyższego – odpowiedzialność z tytułu ryzyka jest ukierunkowana

² Orzeczenie SN z dnia 26 sierpnia 1958 r. (3 CR 1370/57, OSPiKA 1959, poz. 204).

³ Wyrok SN z dnia 9 grudnia 1970 r. (II CR 483/70, OSPiKA 1972, poz. 3).

„na zewnątrz”, względem osób trzecich i nie powinna się rozciągać na tę osobę, która wprawiając samochód w ruch, uruchamia jednocześnie samą zasadę odpowiedzialności z tytułu ryzyka. Kierujący pojazdem nie może bowiem występować w podwójnej roli: jako osoba, której zachowanie wchodzi w skład odpowiedzialności z tytułu ryzyka, i zarazem jako osoba, na dobro której działałaby ta sama zasada ryzyka. Sąd Najwyższy wskazuje przy tym na konsekwencje takiej sprzeczności, które ujawniają się przy roszczeniach regresowych posiadacza pojazdu wobec kierowcy bądź w sytuacji roszczenia posiadacza wobec kierowcy za uszkodzenie pojazdu, które powstają wyłącznie wówczas, gdy kierowcy można przypisać winę. Byłoby niezrozumiałe, gdyby roszczenia kierowcy wobec posiadacza opierały się na zasadzie ryzyka, zaś roszczenia posiadacza wobec kierowcy na zasadzie winy. Dodatkowo Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że między posiadaczem pojazdu i kierowcą prawie zawsze zachodzi jakiś stosunek prawny, często przyjmujący postać umowy o pracę i zapewniający kierowcy stosowną ochronę prawną.

Wobec logiki użytych argumentów trudno nie podzielić poglądów wyrażonych w tym orzeczeniu. Co prawda zostało ono poddane krytyce, gdyż dokonana wykładnia wykroczyła poza tekst ustawy⁴, jeżeli jednak uwzględnić zachodzące zmiany w spojrzeniu na odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, pozostaje stwierdzić, że przedstawiona interpretacja zasługuje obecnie na pełną aprobatę.

Istnieje zresztą dodatkowy argument przemawiający za koniecznością takiego właśnie spojrzenia, także na przepisy normujące odpowiedzialność eksploatującego statek powietrzny wobec członków załogi czy przewożonych osób innych niż pasażerowie „kontraktowi” lub pasażerowie „z grzeczności”. Wszak wspomniane osoby (w tym członkowie załogi) zazwyczaj godzą się na ponoszenie skutków działania niezawinionego przez eksploatującego. Dla członka załogi będącego pracownikiem jest to wręcz element ryzyka zawodowego. W przypadku innych osób decydujących się na udział w locie bezpłatnie, lecz zazwyczaj w celu osiągnięcia korzyści, również można mówić o motywie działania na własne ryzyko.

Dostrzegł to Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu, dotyczącym również odpowiedzialności posiadacza pojazdu (a w konsekwencji pozwanego zakładu ubezpieczeń) wobec pilota rajdowego, poszkodowanego w wypadku drogowym⁵. Odmiennie jednak niż w poprzednio wspomnianym wyroku, Sąd Najwyższy stwierdził, że ryzyko sportowe związane z rajdem samochodowym nie wyłącza

⁴ A. Szpunar, *Glosa do wyroku SN z dnia 9.12.1970 r.*, OSPiKA 1972, nr 1, s. 9; idem, *Wynagrodzenie szkody wynikłej z wypadku komunikacyjnego*, Warszawa 1976, s. 147.

⁵ Wyrok SN z dnia 9 czerwca 1971 r. (II CR 135/71, LexPolonica 319711).

w świetle obowiązujących przepisów odpowiedzialności opartej na podstawie art. 436 § 1 k.c. za szkody, jakich doznał biorący udział w rajdzie pilot samochodu. Możliwe i zasadne jest jednak, aby przy określaniu wysokości odszkodowania z tytułu zadośćuczynienia za doznałą krzywdę wziąć pod uwagę zwiększone ryzyko związane z rajdem samochodowym. Nie byłoby rzeczą słuszną przerzucenie całości tego ryzyka na osobę zobowiązaną do odszkodowania. W konkluzji Sąd Najwyższy stwierdza, że związane z rajdem samochodowym ryzyko sportowe należy zaliczyć do okoliczności wpływających na zmniejszenie odszkodowania za szkodę, jakiej doznał uczestnik rajdu w wypadku samochodowym.

3. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, pozostaje stwierdzić, że argumenty przedstawione w powołanych wyżej orzeczeniach, choć odosobnionych w judykaturze, nie powinny zostać pominięte w dyskusji nad zasadnością rozwiązań przyjętych w prawie lotniczym dotyczącym odpowiedzialności eksploatującego statek powietrzny wobec osób innych niż osoby trzecie znajdujące się poza statkiem powietrznym. Zastanowienia wymaga jednak, jakie założenia należałoby przyjąć dla ewentualnego uregulowania tej sytuacji w reżimie odpowiedzialności eksploatującego statek powietrzny.

Przede wszystkim należy zauważyć, że choć wspólną cechą łączącą omawianą grupę osób jest stosunek prawny między nimi a eksploatującym statek powietrzny, to pomiędzy poszczególnymi relacjami zachodzą dość istotne różnice. Inaczej wygląda sytuacja załogi wykonującej swoje czynności na podstawie umowy o pracę, inaczej kształtują się wzajemne prawa i obowiązki między aeroklubem i jego członkami, wynikające z prawnej relacji łączącej aeroklub jako stowarzyszenie z jego członkami. Jeszcze inaczej wygląda sytuacja prawna ucznia-pilota, który używa statku powietrznego pod nadzorem instruktora, na podstawie umowy o szkolenie lotnicze zawartej z ośrodkiem szkolenia lotniczego. Dlatego też wydaje się, że trudno będzie przyjąć jedną ogólną regułę dotyczącą odpowiedzialności eksploatującego statek powietrzny wobec osób znajdujących się na pokładzie tego statku niebędących pasażerami (ani pasażerami z grzeczności). Generalnie jednak, ze względu na istniejący stosunek umowny, punktem wyjścia dla ukształtowania odpowiedzialności wobec takich osób powinien być raczej reżim odpowiedzialności przewoźnika lotniczego wobec pasażerów niż odpowiedzialność eksploatującego statek powietrzny wobec osób trzecich. Zauważa to zresztą ustawodawca unijny, skoro w przepisach dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń w działalności lotniczej określa pasażera jako każdą osobę

uczestniczącą w locie za zgodą przewoźnika lotniczego lub innego użytkownika statku powietrznego, z wyjątkiem członków załogi i personelu kabinowego⁶.

Jeżeli jednak okaże się, że brak przekonujących argumentów przemawiających za ukształtowaniem odpowiedzialności eksploatującego statek powietrzny wobec którejś ze wspomnianych osób w sposób analogiczny do odpowiedzialności przewoźnika wobec pasażerów, wówczas można by rozważyć, czy odpowiedzialność ta nie powinna się kształtować na zasadzie winy, z ewentualnym przerzuceniem ciężaru dowodu na eksploatującego statek powietrzny.

Ponadto, rozważając szczególne zasady odpowiedzialności eksploatującego wobec osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego, celowe jest sięgnięcie do niektórych rozwiązań obowiązujących zarówno na gruncie prawa lotniczego z 1928 r. (Dz.U. z 1928 r. Nr 31, poz. 294), jak i ustawy – Prawo lotnicze z 1962 r. (Dz.U. z 1962 r. Nr 32, poz.153).

Przypomnieć należy, że w prawie lotniczym z 1928 r. przyjęto założenie o konieczności odmiennego uregulowania odpowiedzialności użytkownika statku powietrznego wobec osób przewożonych na pokładzie statku powietrznego, niebędących pasażerami. Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka była wówczas wyłączona nie tylko w przypadku przewozu z grzeczności, lecz w każdym przypadku przewozu bezpłatnego. Co więcej, w tych właśnie przypadkach odpowiedzialność eksploatującego statek powietrzny uzależniona była od istnienia po jego stronie kwalifikowanej postaci winy w postaci winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa.

Natomiast w ustawie – Prawo lotnicze z 1962 r. funkcjonowało wspomiane już rozwiązanie, zgodnie z którym w umowach o świadczenie usług innych niż przewóz lotniczy mogły być zamieszczane postanowienia określające odpowiedzialność stron, jednakże postanowienia te nie mogły naruszać uprawnień przysługujących osobom trzecim. To, że ustawodawca nie przyjął podobnego przepisu w obowiązującej ustawie – Prawo lotnicze, nie zostało niestety w żaden sposób wyjaśnione. Tymczasem wydaje się, że dopiero w obecnych warunkach społecznych i gospodarczych przepis taki mógłby spełnić swoją funkcję. Rozwiązanie takie znane jest zresztą obcym systemom prawnym (jako tzw. *excuplatory contract*)⁷. Jednakże ze względu na treść art. 437 k.c. wydaje się, że wszelkie ograniczenia czy wyłączenia odpowiedzialności wobec osób na pokładzie statku

⁶ Art. 3 (g) rozporządzenia (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 138 z 20.04.2004 ze zm.).

⁷ Zob. szerzej J. Hamilton, *Practical Aviation Law*, Iowa 2001, s. 119–122, który wskazuje, że porozumienia takie są najstarszym narzędziem „zarządzania ryzykiem” w prawie lotniczym.

powietrznego będą uznawane za nieważne (art. 58 § 1 k.c.). Interwencja ustawodawcy wydaje się więc uzasadniona.

Powyższy postulat znajduje szczególne uzasadnienie w odniesieniu do szkód, jakich doznają w wypadkach uczniowie-piloci. Decydując się na szkolenie lotnicze, osoby te podejmują je w celu zdobycia stosownych uprawnień, godząc się jednocześnie z tym, że lotnictwo jest działalnością z natury rzeczy niebezpieczną. W obowiązującym stanie prawnym jednak odpowiedzialność ośrodka szkolenia wobec uczniów-pilotów jest odpowiedzialnością eksploatującego statek powietrzny na zasadzie ryzyka za szkodę wyrządzoną ruchem statku powietrznego „komukolwiek”. Z tym że z powodów, o których była mowa wcześniej, do czasu stosownej interwencji ustawodawczej należałoby rozważyć możliwość odpowiedniej interpretacji obowiązujących przepisów i w konsekwencji posłużyć się tą samą argumentacją, która doprowadziła Sąd Najwyższy do sformułowania poglądu na to, że wobec osób kierujących ruchem pojazdu mechanicznego posiadacz odpowiada wyłącznie na zasadach ogólnych. Dodać należy, że w przypadku odpowiedzialności wobec uczniów-pilotów konieczne będzie, by każdorazowo rozważyć również zagadnienie zbiegu odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej, ze względu na istniejącą więź umowną mającą źródło w umowie o szkolenie lotnicze.

ROZDZIAŁ 9

PRAWNOKARNA OCHRONA DOWÓDCY CYWILNEGO STATKU POWIETRZNEGO W PRAWIE POLSKIM. OBECNA REGULACJA PRAWNA ORAZ POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

PATRYCJA LEŚKIEWICZ

ORCID 0000-0001-9515-2004

EMILIA RYSZKOWSKA

ORCID 0000-0002-1351-6431

DOMINIK PUNDA

ORCID 0000-0002-1369-6858

1. Wstęp

Bezpieczeństwo transportu lotniczego jest jednym z najważniejszych przedmiotów regulacji prawa lotniczego, zarówno na poziomie międzynarodowym czy unijnym, jak i krajowym. Nie budzi wątpliwości to, że nadrzędnym celem regulacji prawnych z zakresu prawa lotniczego jest zapewnienie jak najszerzej ochrony operacji lotniczych. W tym celu m.in. w sposób szczególny ukształtowano prawa i obowiązki dowódcy statku powietrznego, tak by miał on możliwość podejmowania decyzji pozwalających na faktyczne zapewnienie bezpieczeństwa wykonywanej operacji lotniczej. W warunkach, gdy nie jest możliwa pomoc specjalistycznych formacji powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa, to na dowódcy statku powietrznego spoczywa obowiązek przedsięwzięcia wszelkich możliwych środków w celu jego zapewnienia. Nie można jednocześnie nie zauważyć, że w związku z wykonywaniem swoich uprawnień dowódca statku powietrznego narażony jest na opór osób, wobec których je wykonuje. Opór ten może przybierać różne formy, nie wykluczając agresji słownej czy fizycznej. Praktycznie każdego roku media donoszą o agresywnych zachowaniach pasażerów, którzy nie chcą zastosować się do decyzji wydanych przez dowódcę statku powietrznego w ramach przyznanych im uprawnień.

Sytuacja kryzysowa, z którą branża lotnicza musiała się zmierzyć w związku z pandemią SARS-CoV-2, pokazała, że reakcja pasażerów na konieczność stosowania się do wprowadzonych w czasie podróży lotniczych nakazów, np.

zakrywania ust i nosa maseczkami ochronnymi, niejednokrotnie kończyła się agresją w stosunku do wydającej polecenia załogi. Jednocześnie to dowódca statku powietrznego w ramach posiadanego imperium musiał podejmować odpowiednie do danej sytuacji decyzje w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotu, ale także bezpieczeństwa sanitarnego na pokładzie statku powietrznego. Przy czym należy wskazać, iż wobec szczególnej sytuacji kryzysowej związanej z pandemią i obowiązku czuwania nad przestrzeganiem przez pasażerów norm związanych z bezpieczeństwem epidemiologicznym na pokładzie statku powietrznego nie podjęto żadnych działań w celu wzmocnienia pozycji prawnej oraz ochrony dowódcy statku powietrznego. Sytuacja ta daje asumpt do rozważań co do sposobu, w jaki winna być ukształtowana ochrona dowódcy statku powietrznego.

Wydaje się celowe, zarówno z punktu widzenia celów regulacji z zakresu prawa lotniczego, jak i celów prawnokarnej polityki legislacyjnej, zastanowienie się nad ochroną prawnokarną dowódcy statku powietrznego – czy obecna regulacja karna jest wystarczająca dla jej zapewnienia, czy należy ją wzmocnić. Celowe jest dokonanie analizy uprawnień dowódcy statku powietrznego przyznanych mu w związku z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa podczas wykonywania operacji lotniczej, dokonanie oceny obecnie funkcjonującej ochrony prawnokarnej dowódcy cywilnego statku powietrznego oraz zastanowienie się nad możliwymi zmianami w tym zakresie oraz ich uzasadnieniem.

Nie budzi bowiem wątpliwości, iż rola dowódcy statku powietrznego w zagwarantowaniu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym jest kardynalna, to bowiem na dowódcy statku powietrznego spoczywa odpowiedzialność za życie i zdrowie pasażerów, ale także osób znajdujących się na ziemi, nie wspominając o kwestii odpowiedzialności za mienie. Celem autorów rozdziału jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obecnie funkcjonująca ochrona prawnokarna dowódcy statku powietrznego jest wystarczająca, a jeśli nie, to co powinno zostać zmienione w tej materii.

2. Pozycja prawna dowódcy cywilnego statku powietrznego w prawie międzynarodowym, prawie unijnym oraz prawie polskim jako gwaranta bezpieczeństwa operacji lotniczej

Pozycję prawną dowódcy statku powietrznego określają przepisy prawa lotniczego na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. Wszystkie te regulacje mają wspólny mianownik: statuują dowódcę statku powietrznego w roli gwaranta wobec pasażerów, przyznają mu ponadto szczególne uprawnienia

w zakresie niezbędnym do zachowania bezpieczeństwa lotu. W polskim systemie prawnym znajdziemy poza tym przykłady regulacji, na mocy których dowódca statku powietrznego zyskuje uprawnienia z zakresu prawa administracyjnego¹ czy prawa cywilnego² tożsame z prawami posiadanymi przez osoby podlegające ochronie właściwej dla funkcjonariuszy publicznych. W niniejszej części omówiono te normy, które (zdaniem autorów) mają znaczenie z punktu widzenia przedmiotu rozdziału. Co za tym idzie wskazane dalej normy nie stanowią kompletnego wyliczenia wszystkich norm nakładających na dowódcę statku powietrznego określone obowiązki lub dających mu uprawnienia.

Zgodnie z brzmieniem rozdziału 2³ (2.4) załącznika 2 do konwencji chicagowskiej „ostateczną decyzję w sprawach dotyczących statku powietrznego podejmuje, w ramach wykonywania powierzonych mu zadań, dowódca statku powietrznego”. Brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości: rola dowódcy statku powietrznego jest kluczowa w przebiegu operacji lotniczej, a zakres jego decyzyjności bardzo szeroki.

Dowódca statku powietrznego został wyposażony przez prawo międzynarodowe w szeroki zakres kompetencji w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa na pokładzie statku w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa lotu czy ujawnienia popełnienia na pokładzie przestępstwa, czego wyrazem są zapisy znajdujące się w konwencji tokijskiej⁴.

Konwencja ta w art. 6 przyznaje dowódcy statku powietrznego uprawnienie do podjęcia zachowania w stosunku do osoby, co do której zachodzi uzasadnione przypuszczenie, iż popełniła ona lub usiłowała popełnić na pokładzie statku przestępstwo lub czyny określone w art. 1 ust. 1 konwencji tokijskiej⁵. W stosunku do osoby, o której mowa w zdaniu poprzednim, dowódca statku powietrznego ma prawo do zastosowania rozsądnych środków, łącznie ze środkami przymusu, które są konieczne do: zagwarantowania bezpieczeństwa statku

¹ Zob. art. 96 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 709).

² Zob. art. 953 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

³ Załącznik 2 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.) w brzmieniu stanowiącym załącznik do obwieszczenia nr 20 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 25 listopada 2019 r.

⁴ Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147).

⁵ Art. 1 ust. 1 konwencji tokijskiej stanowi: „1. konwencję stosuje się do: a) przestępstw przewidzianych w prawie karnym; b) czynów, które niezależnie od tego, czy są przestępstwami, mogą narażać lub narażają na niebezpieczeństwo statek powietrzny, osoby albo mienie znajdujące się na pokładzie, lub czynów, które naruszają porządek i dyscyplinę na pokładzie”.

powietrznego, osób albo mienia znajdujących się na pokładzie (art. 6 ust. 1 lit. a) konwencji tokijskiej); utrzymania porządku i dyscypliny na pokładzie (art. 6 ust. 1 lit. b) konwencji tokijskiej) lub umożliwienia wydania dowódcy danej osoby właściwym władzom lub wysadzenia jej ze statku, zgodnie z postanowieniami rozdziału III konwencji tokijskiej.

Konwencja ta w art. 8 przyznała dowódcy statku powietrznego uprawnienie do wysadzenia osoby na terytorium jakiegokolwiek państwa, gdzie ląduje statek powietrzny, w przypadku uzasadnionych podstaw do przypuszczenia, że popełniła ona lub usiłowała popełnić na pokładzie czyn, o którym mowa w art. 1 ust. 1 konwencji tokijskiej. Stosownie zaś do art. 9 konwencji dowódca statku powietrznego ma prawo wydania właściwym władzom każdego z państw sygnatariuszy konwencji, na terytorium którego ląduje statek, osoby, co do której dowódca ma uzasadnione podstawy przypuszczać, że popełniła na pokładzie statku powietrznego czyn, który w opinii dowódcy stanowi ciężkie przestępstwo przewidziane w prawie karnym państwa rejestracji statku powietrznego.

Zakres i charakter uprawnień dowódcy statku powietrznego przyznanych mu na mocy postanowień konwencji tokijskiej kształtuje jego pozycję tak, że działanie dowódcy w sytuacjach określonych tą konwencją porównać można do działania funkcjonariuszy formacji przeznaczonych do ochrony bezpieczeństwa osób i mienia oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (w polskim porządku prawnym to np. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Żandarmeria Wojskowa). Warto zwrócić uwagę, że ocena, czy zachowanie danej osoby wypełnia znamiona przestępstwa, została przypisana wyłącznej właściwości dowódcy statku powietrznego, wyposażając go tym samym w prawo do kształtowania sytuacji prawnej osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego.

Podobne zapisy dotyczące pozycji prawnej dowódcy statku powietrznego wskazać należy w przepisach unijnych regulujących funkcjonowanie lotnictwa cywilnego. Przywołać w tym miejscu należy zapisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91. Rozporządzenie to w pkt 7.2 załącznika V – Zasadnicze wymogi dotyczące operacji lotniczych, wskazuje, że „pilot dowódca musi mieć prawo do wydawania wszelkich rozkazów i podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu zabezpieczenia operacji i zapewnienia bezpieczeństwa statku

powietrznego oraz osób lub mienia przewożonych na jego pokładzie”. Dalej, w pkt 7.3 tego załącznika, wskazuje zaś, że „w sytuacji awaryjnej, zagrażającej operacji lub bezpieczeństwu statku powietrznego lub osób znajdujących się na pokładzie, pilot dowódca musi podjąć wszelkie działania, które uzna za niezbędne ze względów bezpieczeństwa”.

Normy międzynarodowe oraz unijne dotyczące pozycji prawnej dowódcy statku powietrznego zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1970, dalej: prawo lotnicze). Zgodnie z dyspozycją normy art. 114 ust. 1 prawa lotniczego na dowódcy statku powietrznego spoczywa w szczególności obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa statku powietrznego oraz znajdujących się na jego pokładzie osób i rzeczy. Zgodnie z ust. 2 art. 114 prawa lotniczego, gdy statkowi powietrznemu zagraża niebezpieczeństwo, dowódca jest obowiązany zastosować wszelkie niezbędne środki w celu ratowania pasażerów i załogi.

Dowódca statku powietrznego, stosownie do art. 115 ust. 1 prawa lotniczego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotu oraz bezpieczeństwa i porządku na pokładzie statku powietrznego uprawniony jest do zobowiązania, w razie konieczności, innych członków załogi do wykonywania czynności nienależących do ich normalnego zakresu obowiązków oraz do wydawania poleceń wszystkim osobom znajdującym się na pokładzie statku powietrznego. Sformułowanie uprawnień dowódcy statku powietrznego przez polskiego ustawodawcę wskazuje wyraźnie na dwa aspekty, nad którymi czuwać ma dowódca – są nimi szeroko rozumiane bezpieczeństwo lotu oraz porządek na pokładzie statku. Poszczególne przewoźnicy lotniczy w instrukcjach bezpieczeństwa, które wydają, określają szczegółowo sposób wykonywania przez dowódcę statku powietrznego czynności mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, o którym mowa w ustawie. Z oczywistych względów instrukcje te nie są dostępne publicznie, więc ich zawartość nie będzie tu przedmiotem rozważań.

Regulacja zawarta w art. 115 ust. 3 prawa lotniczego statuuje uprawnienia dowódcy statku powietrznego w stosunku do osób, które naruszyły bezpieczeństwo lub porządek na pokładzie statku powietrznego lub popełniły na jego pokładzie przestępstwo albo zagrażają w inny sposób bezpieczeństwu lotu lub porządkowi na pokładzie. Unormowania zawarte w omawianym przepisie są tożsame z zapisami Konwencji tokijskiej. Stosownie do treści art. 115 ust. 3 pkt 1 prawa lotniczego dowódca statku powietrznego ma prawo decydować o zastosowaniu niezbędnych środków, łącznie ze środkami przymusu w stosunku do osób niewykonyjących jego poleceń albo zagrażających w inny sposób bezpieczeństwu lotu lub porządkowi na pokładzie statku powietrznego. Dowódca ma także prawo decydować o zatrzymaniu osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa

na statku powietrznym albo osoby zagrażającej w inny sposób bezpieczeństwu lotu lub porządkowi na pokładzie statku powietrznego, do czasu przekazania jej właściwym organom (art. 115 ust. 3 pkt 2 prawa lotniczego).

Regulacje w zakresie pozycji prawnej dowódcy statku powietrznego, zawarte w prawie lotniczym, korelują z regulacjami międzynarodowymi i unijnymi. Statują one dowódcę w roli gwaranta bezpieczeństwa operacji lotniczej, nakładając na niego obowiązek podejmowania wszelkich działań mających na celu zapewnienie tego bezpieczeństwa wobec osób i mienia, a także wymagają podjęcia reakcji w przypadku ujawnienia się okoliczności wpływającej na bezpieczeństwo lotu. Cięży bowiem na nim skonkretyzowany w ustawie szczególny obowiązek dbałości o określone dobra prawne, którymi są w szczególności: zdrowie i życie pasażerów, mienie pasażerów oraz przewoźnika, a także bezpieczeństwo w ruchu powietrznym.

3. Prawnokarna ochrona dowódcy statku powietrznego w prawie polskim – stan obecny

Analiza przywołanych norm określających pozycję prawną dowódcy statku powietrznego skłania do konstatacji, że dowódca ma prawo do wykonania w czasie operacji lotniczej szeregu czynności mających na celu zapewnienie jej bezpieczeństwa. Czy w związku z tym dowódca statku powietrznego podlega w prawie polskim jakiejś szczególnej ochronie prawnokarnej, na przykład tożsamej jak funkcjonariusz publiczny?

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o charakter ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego wymaga określenia, czy w rozumieniu prawa karnego jest on funkcjonariuszem publicznym lub korzysta z ochrony jak funkcjonariusz publiczny na podstawie przepisów szczególnych.

Legalna definicja funkcjonariusza publicznego zawarta jest w art. 115 § 13 k.k.⁶ Skutkiem umieszczenia tam tej definicji są określone dyrektywy w zakresie interpretacji tego pojęcia. Jak wskazuje się w doktrynie prawa karnego, obowiązuje w tym przypadku reguła ścisłej wykładni⁷. W konsekwencji dane ustawowe wyrażenie definiujące status funkcjonariusza publicznego należy interpretować zawężająco, zaś osoba niespełniająca warunków ustawowych – poddanych interpretacji przy zastosowaniu reguły ścisłej wykładni – nie jest funkcjonariuszem

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2345).

⁷ M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do artykułów 1–116*, Legalis.

publicznym, nawet jeśli odrębne przepisy zapewniają jej ochronę prawną przewidzianą dla tego statusu⁸.

W enumeratywnym wyliczeniu podmiotów, które w rozumieniu prawa karnego są funkcjonariuszami publicznymi, jakie zawarto w art. 115 § 13 kodeksu karnego, nie ma dowódcy statku powietrznego⁹. Warto jednak zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 115 § 13 pkt 7 funkcjonariuszem publicznym jest funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego.

W polskim systemie prawa karnego, pomimo braku przymiotu bycia funkcjonariuszem publicznym, pewne osoby podlegają jednak ochronie tożsamej z ochroną udzielaną przez prawo karne funkcjonariuszom publicznym. *Ratio legis* takiego rozwiązania stanowi fakt, że głównym przedmiotem ochrony wg art. 222–226 kodeksu karnego (czyli przepisów penalizujących zachowania godzące w funkcjonariuszy publicznych) jest działalność instytucji państwowych i samorządowych, mająca przy tym zapewnić funkcjonariuszom publicznym sprawne wykonywanie obowiązków służbowych przez zapewnienie im ochrony przed zamachami na ich nietykalność¹⁰.

Dlatego też ustawodawca decyduje się na obejmowanie silniejszą ochroną prawa karnego tych kategorii osób, które wykonują czynności społecznie pożądane, chronią dobra o wysokim znaczeniu dla społeczeństwa czy dbają

⁸ Porównaj: wyrok SN z dnia 27 listopada 2000 r., WKN 27/00, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 21.

⁹ Art. 115 § 13 Kodeksu karnego: „Funkcjonariuszem publicznym jest:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
2. poseł, senator, radny;
- 2a. poseł do Parlamentu Europejskiego;
3. sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
4. osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
5. osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
6. osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
7. funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
8. osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;
9. pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

¹⁰ R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 26, Legalis.

o zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w określonych dziedzinach życia. Warunkiem ochrony prawnokarnej takich osób jak funkcjonariusza publicznego jest istnienie przepisu szczególnego, który stanowi, iż takiej ochronie podlegają.

W polskim porządku prawnym istnieje ok. 50 grup, które z takiej ochrony korzystają¹¹. Ich szczegółowe omówienie zostanie pominięte w niniejszym rozdziale i ograniczone do wskazania tych grup, których zadania są tożsame z wykonywanymi przez dowódcę statku powietrznego lub do nich podobne. Ze wzmóżonej ochrony, na mocy właściwych przepisów ustawowych, korzystają¹² np. notariusze w zakresie swoich uprawnień, funkcjonariusze straży ochrony kolei przy wykonywaniu czynności służbowych, pracownik ochrony podczas wykonywania zadań ochrony obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie, żołnierze Żandarmerii Wojskowej w czasie wykonywania czynności służbowych i w związku z nimi czy strażnicy straży gminnej w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

W obecnym stanie prawnym dowódca statku powietrznego nie został wymieniony w żadnej regulacji prawnej jako podmiot, który podlega ochronie prawnokarnej jak funkcjonariusz publiczny. Powoduje to, że w związku z zasadami każącymi dokonywać interpretacji zawężającej, dowódca statku powietrznego nie może skorzystać z silniejszej ochrony prawnej, nawet kiedy wykonuje czynności, których celem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego.

W konsekwencji takiego stanu prawnego ewentualny atak na dowódcę statku powietrznego (czy to słowny, czy fizyczny) dokonany przez osobę, wobec której dowódca będzie wykonywał przewidziane dla niego uprawnienia, będzie z punktu widzenia prawa karnego oceniany jak atak na każdą inną osobę. W większości przypadków powoduje to, że dowódca statku powietrznego w takim przypadku będzie musiał w trybie oskarżenia prywatnego dochodzić ochrony swoich naruszonych dóbr¹³ – składając oskarżenie o naruszenie netykalności cielesnej, zniewagę czy zniesławienie. Z uwagi na interes społeczny czyny te mogą być objęte ściganiem przez prokuratora¹⁴.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Taka sytuacja mieć będzie miejsce wówczas, gdy w wyniku ataku skierowanego wobec dowódcy statku powietrznego nie dozna on obrażeń skutkujących naruszeniem czynności narządów ciała na czas powyżej 7 dni. W takim przypadku sprawca odpowiadać będzie za czyny opisane w art. 157 k.k. w zależności od zakresu obrażeń doznanych przez dowódcę statku powietrznego.

¹⁴ Zob. art. 60 § 1 i § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 534).

Takie ukształtowanie obecnej ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego powoduje, iż główny ciężar ścigania sprawcy spoczywa na pokrzywdzonym dowódcy. Ponadto wymiar kary przewidziany za przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego jest relatywnie niski i na pewno nie spełnia on celów związanych z prewencją ogólną, biorąc pod uwagę, że celem zamachu jest osoba mająca zagwarantować bezpieczeństwo operacji lotniczej.

Fakt objęcia ochroną prawnokarłą jak funkcjonariusza publicznego szeregu grup, które „na ziemi” wykonują czynności, jakie na pokładzie statku powietrznego znajdującego się w locie wykonać ma jego dowódca, daje podstawę do dalszych rozważań zmierzających do ustalenia, czy nie jest zasadne zwiększenie ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego poprzez objęcie go ochroną jak funkcjonariusza publicznego.

Obecny brak wzmożonej ochrony powoduje, że dowódca statku powietrznego, który podejmuje interwencję w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotu zagrożonego przez agresywnie zachowującego się pasażera znajdującego się w stanie nietrzeźwości i w związku z tym zostanie znieważony przez tego pasażera, ma ochronę prawnokarłą nieadekwatną do jego roli w procesie zagwarantowania bezpieczeństwa operacji lotniczych. Może on wystąpić z oskarżeniem prywatnym o znieważenie¹⁵. Co ważne, analogiczne zachowanie nietrzeźwej osoby zakłócającej porządek publiczny np. w parku miejskim podjęte wobec interweniującego strażnika straży gminnej narazi tę osobę na odpowiedzialność za przestępstwo znieważenia funkcjonariusza publicznego¹⁶, ścigane z oskarżenia publicznego.

4. Zadania powierzone przez prawo międzynarodowe, unijne i krajowe dowódcy statku powietrznego jako podstawa możliwości objęcia go przez ustawodawcę ochroną prawnokarłą przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych

Przedstawione wcześniej normy dotyczące pozycji prawnej dowódcy statku powietrznego wskazują jednoznacznie, iż głównym celem wyposażenia dowódcy w szereg uprawnień o charakterze policyjnym jest troska o bezpieczeństwo transportu lotniczego. Bezpieczeństwo to stanowi bowiem dobro

¹⁵ Art. 216 § 1 k.k. – zagrożone w typie podstawowym grzywną albo karą ograniczenia wolności;

¹⁶ Art. 226 § 1 k.k. – zagrożone w typie podstawowym grzywną, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku, zaś w typie kwalifikowanym (kiedy znieważenie następuje publicznie) – art. 226 § 3 – karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności.

prawne, które ma znaczenie nie tylko dla społeczności krajowych, ale także międzynarodowych.

Przyjmowane i proponowane regulacje prawa lotniczego mają uchronić lotnictwo nie tylko przed nieobyczajnymi wybrykami pasażerów, ale przede wszystkim przed aktami terroryzmu. Racjonalny zatem wydaje się postulat, by wraz z wprowadzaniem kolejnych rozwiązań prawnych mających wzmocnić poziom bezpieczeństwa operacji zastanowić się także nad rozwiązaniami wzmacniającymi ochronę, ale i autorytet podmiotu, który w czasie lotu jest gwarantem bezpieczeństwa statku powietrznego – jego dowódcy. Kardynalne znaczenie dla tej analizy musi mieć fakt, że dowódca statku powietrznego (a także osoby działające z jego upoważnienia) podejmują interwencję w celu zachowania bezpieczeństwa operacji lotniczej w warunkach, w jakich brak możliwości interwencji innych służb.

Logiczne jest, że gdy statek powietrzny pozostaje w locie, nie ma możliwości, w sytuacji zagrożenia, zwrócenia się o interwencję do odpowiednich służb publicznych powołanych do ochrony bezpieczeństwa publicznego. Ich zadania, zgodnie z szeregiem przedstawionych regulacji, na pokładzie statku powietrznego wypełniać będzie jego dowódca. Skoro zatem dowódca statku powietrznego zachowaniem i rodzajem podejmowanych decyzji chroni przebieg lotu i jego bezpieczeństwo – racjonalne i celowe jest objęcie go ochroną prawnokarną, jaką przewidziano dla funkcjonariuszy publicznych.

Jak wskazuje doktryna prawa karnego, głównym przedmiotem ochrony przy przestępstwach skierowanych przeciwko funkcjonariuszom publicznym jest bezpieczeństwo publiczne, na którego straży stoją. Objęcie więc wzmoczoną ochroną prawnokarną dowódcy statku powietrznego w krajowym porządku prawnym stanowić będzie w istocie udzielenie silniejszej ochrony dobru, które możemy określić jako bezpieczeństwo ruchu lotniczego i jego uczestników i które stanowi niezwykle ważny element bezpieczeństwa publicznego.

Ustawodawca, chroniąc funkcjonariuszy publicznych, dąży do zapewnienia jak najszerzej ochrony bezpieczeństwa publicznego. Zamach podejmowany przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu jest zagrożony karą wyższą niż podejmowany wobec osoby niemającej takiego przymiotu. Celem takich regulacji jest też bez wątpienia wzmocnienie autorytetu funkcjonariusza publicznego. Ochrona prawnokarna funkcjonariuszy publicznych stanowi jeden z warunków zapewnienia efektywnej ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że szczególną ochroną winien być objęty także, w czasie wykonywania swoich zadań, dowódca załogi statku powietrznego jako gwarant bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego oraz w ruchu powietrznym. Ochrona ta winna być ustanowiona

z uwagi na cel działań, do jakich upoważniony został dowódca statku powietrznego. Właściwym kierunkiem wydaje się objęcie go ochroną przewidzianą dla funkcjonariuszy służb powołanych do ochrony porządku publicznego w danym państwie.

Bez przyznania dowódcy statku powietrznego ochrony prawnokarnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych podejmowane przez niego (w ramach posiadanych uprawnień) interwencje w czasie lotu mogą spotykać się z oporem pasażerów i co za tym idzie nie spełniać swojej funkcji. Nie budzi wątpliwości, że pasażer, któremu dowódca wydaje określone polecenie, powinien nie tylko stosować się do treści polecenia, ale także z należyтым respektem traktować wydającego go dowódcę, mając na uwadze jego pozycję prawną.

Ktoś, kto decyduje się na podjęcie działań niezgodnych z obowiązującymi normami bezpieczeństwa, powinien nie tylko ponieść dotkliwą sankcję za samo ich naruszenie, ale także być świadom, że zachowania, które podejmie wobec osób interweniujących w takim przypadku (i wykonujących uprawnienia nadane im przez określone akty prawne), spotkają się z reakcją prawnokarną. Osoby te czuwają bowiem nad prawidłowym i niezakłóconym przebiegiem operacji lotniczej, a tym samym stoją na straży bezpieczeństwa ruchu powietrznego, co winno determinować ich zwiększoną ochronę przez prawo karne.

W analizie celowości objęcia dowódcy statku powietrznego ochroną, jaka przysługuje w prawie polskim funkcjonariuszom publicznym, niezbędne jest wskazanie, że zmianie ulegnie także sytuacja innych członków załogi czy w niektórych przypadkach także pasażerów, którzy udzielają pomocy dowódcy statku powietrznego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa. Osoby te będą wówczas chronione przez prawo karne jak osoby przybrane do pomocy funkcjonariuszowi publicznemu, co należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę sytuacje, z jakimi spotykać można się w praktyce.

Podsumowując, stwierdzić należy, że pozycja prawna dowódcy statku powietrznego wynika z regulacji międzynarodowych, unijnych oraz krajowych – w szczególności zaś usytuowania go w pozycji gwaranta bezpieczeństwa operacji lotniczej. W pełni uzasadnia objęcie go ochroną prawnokarną jak funkcjonariusza publicznego. Społecznie pożądana jest bowiem sytuacja, w której czynności podejmowane przez dowódcę statku powietrznego w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotu będą wykonywane efektywnie i bez zakłóceń.

Wzmocnienie ochrony dowódcy na poziomie karnej regulacji krajowej powinno stanowić uzupełnienie tokijsko-hasko-montrealskiego systemu międzynarodowego lotniczego prawa karnego. Bez wątpienia wprowadzenie takiej regulacji wpłynie na zwiększenie efektywności norm mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, bowiem wyposaży w dodatkową

ochronę osoby, na których spoczywa ich stosowanie. Wzmocni to skuteczność działań legislacyjnych podejmowanych w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa operacji lotniczych, w szczególności przeciwdziałania aktom bezprawnej ingerencji.

Kara kryminalna jest szczególną formą oddziaływania na motywację przestępczą człowieka¹⁷. Jak wskazuje A. Kania: „w nauce prawa karnego nie wyróżniono jednolitego, a przede wszystkim dostatecznie przekonującego poglądu o istnieniu przesłanek, które warunkowałyby ocenę racjonalności kwalifikowania konkretnego czynu jako przestępstwa”¹⁸. Wśród nich autorka wskazuje jednak m.in. na prognozowaną pozytywną reakcję opinii publicznej na takie rozwiązanie legislacyjne¹⁹.

Cel wprowadzenia prawnokarnej ochrony dowódcy statku powietrznego, jakim byłoby wzmocnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, powinien się spotkać z pozytywnym odbiorem społecznym. W interesie przede wszystkim pasażerów jest to, by środki, które mają zapewnić im bezpieczeństwo w trakcie lotu, były efektywnie stosowane i osiągały swój cel.

5. Postulaty *de lege ferenda* w zakresie ochrony prawnokarnej dowódcy cywilnego statku powietrznego

Dokonana analiza problematyki prawnokarnej ochrony dowódcy statku powietrznego oraz kierunku, w jakim powinna nastąpić zmiana, daje asumpt do sformułowania postulatów *de lege ferenda*. Kształtując bowiem środki mające służyć zapewnieniu bezpieczeństwa operacji lotniczych, ustawodawca krajowy powinien przyznać dowódcy statku powietrznego ochronę przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych. Wystarczające dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego wydaje się wprowadzenie przepisu szczególnego w tym zakresie.

Autorzy proponują znowelizować w tym zakresie art. 113 prawa lotniczego, dodając do niego ust. 4 w brzmieniu: „Dowódca statku powietrznego, podczas lub w związku z wykonywaniem obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotu oraz bezpieczeństwa i porządku na pokładzie statku powietrznego, określonych w przepisach prawa międzynarodowego, prawa Unii

¹⁷ A. Kania, *Kilka uwag o prawnokarnej polityce legislacyjnej*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2015, t. 35, nr 3670.

¹⁸ Ibidem, s. 146.

¹⁹ Ibidem.

Europejskiej oraz niniejszej ustawy, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny”.

Proponowana redakcja przepisu wyraźnie wskazuje, że ochrona prawnokarna dotyczy sytuacji, w których dowódca będzie wykonywał obowiązki związane z zapewnieniem szeroko rozumianego bezpieczeństwa lotu. Nie będzie zatem odnosić się do każdej aktywności dowódcy statku względem osoby trzeciej, ale tylko takiej, która ma umocowanie w normach międzynarodowych, unijnych lub krajowych. Warto także zwrócić uwagę (jak sygnalizowano już wcześniej), że ochrona prawnokarna obejmie także osoby wykonujące wraz z dowódcą lub na jego polecenie czynności związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na pokładzie statku powietrznego.

6. Zakończenie

Przedmiotem tego rozdziału jest analiza ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego w prawie polskim w obecnym stanie prawnym oraz próba sformułowania postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie. Punktem wyjścia do rozważań o poziomie ochrony prawnokarnej dowódcy statku powietrznego jest określenie jego najważniejszych uprawnień jako gwaranta bezpieczeństwa operacji lotniczej zawartych w regulacjach międzynarodowych, unijnych i krajowych. W publikacji wskazano, jak w obecnie obowiązującym stanie prawnym kształtuje się prawnokarna ochrona dowódcy statku powietrznego. Celowość objęcia dowódcy statku powietrznego ochroną jak funkcjonariusza publicznego zanalizowano, biorąc za kryterium dobro prawne, którego ochronie służą przyznane dowódcy kompetencje. Autorzy sformułowali także postulaty w zakresie zmiany obowiązującej regulacji prawnej w kierunku objęcia dowódcy statku powietrznego zwiększoną ochroną prawnokarłą.

ROZDZIAŁ 10

UNIJNY CYFROWY CERTYFIKAT COVID W PRZESTRZENI PANDEMICZNEJ

EWA MARCIŃSKA

ORCID 0000-0002-0240-1209

1. Wstęp

Władze Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) przy wsparciu Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), dostrzegając niebezpieczny potencjał tkwiący w chorobach zakaźnych, powołały wspólnie CAPSCA¹. Do jej zadań należy m.in. ochrona zdrowia publicznego, w tym podróżnych i personelu lotniczego². Ostatnimi czasy pojawienie się takich wirusów, jak AH1N1 w 2009 r., wirusa Ebola³ w 2014 r. w Afryce czy wirusa Zika⁴ oraz SARS-CoV-2⁵ w 2020 r. sprawiły, że przemysł lotniczy stawał w obliczu nowych wyzwań. Kiedy 9 stycznia 2020 r. WHO poinformowała, że w chińskim mieście Wuhan wystąpiły

¹ Cooperative Arrangement for The Prevention of Spread of Communicable Disease through Air Travel – CAPSCA, ICAO.int: „Ostatnie epidemie (Ebola w 2018 r. i COVID-19 w 2019 r.) wykazały kluczową rolę lotnictwa w wysiłkach na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, a następnie jego wpływu na globalne zdrowie publiczne i gospodarkę, m.in. ograniczenia w podróżowaniu powodujące zakłócenia w światowym handlu, łańcuchu dostaw żywności i leków oraz w turystyce. Można to osiągnąć jedynie poprzez przyjęcie wielosektorowego podejścia”, <https://www.icao.int/safety/CAPSCA/Pages/About-CAPSCA.aspx> [dostęp: 28.02.2022].

² „Podstawowym dążeniem ICAO w ramach CAPSCA jest wspieranie ścisłej współpracy na szczeblu międzynarodowym i krajowym pomiędzy organizacjami właściwymi w zakresie lotnictwa cywilnego i zdrowia publicznego w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych drogą lotniczą oraz przeciwdziałaniu skutkom klęsk żywiołowych, mających wpływ na zdrowie publiczne”. Polska przystąpiła do CAPSCA na przełomie 2011 i 2012 r. – *Polska rozpoczyna współpracę z ICAO w ramach CAPSCA*, ULC.gov.pl, <https://www.ulc.gov.pl/pl/publikacje/wiadomosci/1554-polska-rozpoczyna-wspolprac-z-icao-w-ramach-capsca> [dostęp: 28.02.2022].

³ *Statement from the Travel and Transport Task Force on Ebola Virus Disease Outbreak in West Africa*, WHO.int, <https://www.who.int/news/item/07-11-2014-statement-from-the-travel-and-transport-task-force-on-ebola-virus-disease-outbreak-in-west-africa> [dostęp: 28.02.2022].

⁴ *Information for travellers visiting countries with Zika virus transmission*, WHO.int, <https://www.who.int/publications/m/item/information-for-travellers-visiting-countries-with-zika-virus-transmission> [dostęp: 28.02.2022].

⁵ Globalne wystąpienie koronawirusa zespołu ostrej niewydolności oddechowej 2 (SARS-CoV-2), powodującego chorobę koronawirusową z 2019 r. (COVID-19), Eur-lex.europa.eu, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0953&from=EN> [dostęp: 28.02.2022].

pierwsze przypadki nieznanego dotąd przebiegu zapalenia płuc wywołanego przez SARS-CoV-2, świat zaczął się mierzyć z rozwojem nowego wirusa⁶, który w ciągu kilku tygodni przerodził się w globalną pandemię. To właśnie ona dramatycznie wpłynęła na przemysł lotniczy w 2020 r.

W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa w marcu 2020 r. przy ścisłej współpracy ICAO z WHO⁷ powstało wspólne opracowanie dotyczące zagrożenia zdrowia publicznego. Skutkiem tego władze publiczne zaczęły wprowadzać rekomendacje dotyczące ograniczeń w ruchu pasażerów, takie jak: zalecenie unikania zbędnych podróży, w tym lotniczych⁸, dla obcokrajowców, oraz utrzymanie podróży jedynie w określonych odosobnionych przypadkach, co sprawiło, że pasażerowie zaczęli odwoływać rezerwacje lotnicze. Zmiany w podejściu do podróżowania w branży lotniczej polegające na zawieszeniu praw przewozowych, zamykaniu lotnisk i ograniczeniu lotów do najbardziej istotnych, w szczególności związanych z przewozem towarów, diametralnie zmniejszyły ich ilość i dotychczasową organizację. Transport w lotnictwie cywilnym zakończył działanie w zakresie, w jakim znaleźmy go z czasów sprzed pandemii⁹. Kraje Unii Europejskiej były jednymi z najbardziej rozwiniętych i doświadczonych regionów w dziedzinie tych przewozów. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) przedstawiła następującą ilustrację ograniczeń w państwach członkowskich¹⁰.

⁶ *World Health Organization Issues Emergency Travel Advisory*, WHO.int, <https://www.who.int/news/item/15-03-2003-world-health-organization-issues-emergency-travel-advisory> [dostęp: 28.02.2022].

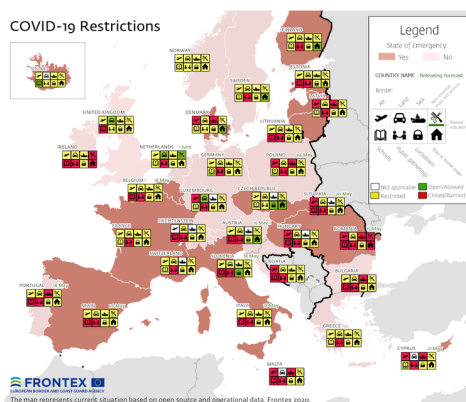
⁷ Wspólne oświadczenie organizacji, ICAO-WHO z 11.03.2020 r., ICAO.int, <https://www.icao.int/Security/COVID-19/PublishingImages/Pages/Statements/Joint%20ICAO-WHO%20Statement%20on%20COVID-19.pdf> [dostęp: 1.03.2022].

⁸ Ogłoszona mapa przepisów w poszczególnych krajach związana z COVID-19, IATA Tinamic, <https://www.iatatravelcentre.com/world.php> [dostęp: 1.03.2022].

⁹ ICAO.int, <https://www.icao.int/Security/COVID-19/EBandSL/046e.pdf> [dostęp: 1.03.2022].

¹⁰ *COVID-19 Restrictions*, FRONTEx, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/covid-19-restrictions-4ldY3> [dostęp: 1.03.2022].

Rysunek 1. Restrykcje związane z COVID-19 na terenie państw europejskich



Źródło: FRONTEX, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/covid-19-restrictions-4ldy3j> [dostęp: 28.02.2022].

Mając na uwadze wprowadzone restrykcje dotyczące podróży, Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA) podało informację, że do końca 2020 r. nastąpi odwołanie 2 mln lotów. Oszacowano, że jeśli ograniczenia będą trwały jedynie przez kwartał, linie lotnicze stracą 61 mld dolarów rezerw gotówkowych. W rzeczywistości w następnym kwartale w wyniku dalszych ograniczeń straty te wyniosły 39 mld dolarów netto. Linie lotnicze stanęły przed olbrzymim wyzwaniem wynikającym z restrykcji nałożonych przez rządy poszczególnych państw, co spowodowało zwrot sprzedanych i niewykorzystanych biletów oraz istotne ograniczenie ich dalszej sprzedaży, a w efekcie znaczne ograniczenie podróżowania. IATA przewidziała straty w przychodach za 2020 r. w wysokości 314 mld dolarów¹¹.

W niniejszym rozdziale poddano analizie i ocenie działania organów Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji lotnictwa cywilnego, jakie podejmowano w celu ograniczenia rozwoju wirusa przez wprowadzenie Unijnego Certyfikatu COVID EU (Digital COVID Certificates, DCC¹²) i przywrócenia zasad swobodnego podróżowania w trakcie pandemii.

¹¹ IATA, raport *Linie lotnicze w obliczu szybkiej utraty gotówki*, IATA.org, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-03-31-01/> [dostęp: 1.03.2022].

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19

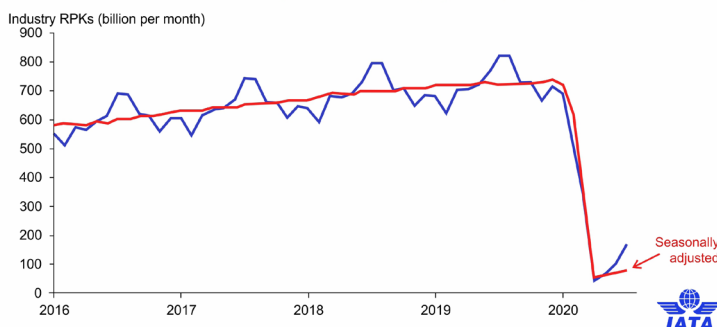
2. Zawieszenie zasady swobody przemieszczania się

Od 15 marca 2020 r. zostały zawieszony międzynarodowe pasażerskie połączenia lotnicze w krajach Unii Europejskiej. Tym samym zawieszono zasadę swobodnego przemieszczania się z traktatu rzymskiego stanowiącą, że „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

W Polsce wprowadzono zakaz w zakresie lądowania cywilnych statków powietrznych w portach lotniczych i na lądowiskach wpisanych do rejestru lotnisk cywilnych i lądowisk Rzeczypospolitej Polskiej, które wykonywały międzynarodowe loty pasażerskie, z wyjątkiem lotów: bez pasażerów, cargo, bez ładunku, ochrony porządku publicznego, lotów państwowych oraz lotów wykonywanych w celu ochrony ratowania życia lub zdrowia ludzkiego¹³.

Rysunek 2. Światowy ruch lotniczy w latach 2016–2020

Air travel upturn continued in July but remains weak
Global RPKs - 79.8% in July vs - 94.1% yoy at April low point



W kwietniu 2020 r. Komisja Europejska we współpracy z przewodniczącym Rady Europejskiej zaczęła wdrażać „Wspólny europejski plan działania na rzecz zwalczania COVID-19”¹⁴, który zmierzał do ograniczania rozprzestrzeniania się

(Dz.Urz. UE. L 211 z 14.06.2021, s. 1 ze zm.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0953&from=EN> [dostęp: 1.03.2022].

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz.U. z 2020 r. poz. 436 ze zm.).

¹⁴ *Joint European Roadmap to Lifting Coronavirus Containment Measures*, EC.europa.eu, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf [dostęp: 1.03.2022].

wirusa. W maju 2020 r. Komisja przedstawiła stopniowe wytyczne związane m.in. z usługami transportowymi i swobodnym przepływem osób w zakresie ochrony zdrowia pracowników transportu lotniczego. Europejski Komunikat Komisji upoważnił Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) do wydania technicznych, bardziej szczegółowych wytycznych operacyjnych dla sektora lotniczego. EASA i ECDC opracowały „Protokół bezpieczeństwa zdrowia w lotnictwie – Wytyczne operacyjne¹⁵ w zakresie zarządzania pasażerami lotniczymi i personelem lotniczym w związku z pandemią COVID-19” (AHSP). Dokument ten opublikowano w dniu 20 maja 2020 r. i zaktualizowano z dniem 30 czerwca 2020 r. jako „Lotniczy protokół bezpieczeństwa zdrowotnego” oraz przyjęto jako źródło najlepszych praktyk mających na celu zapewnienie operatorom portów lotniczych, samolotom, operatorom wykonującym zarobkowe i niekomercyjne przewozy pasażerskie najlepszych mechanizmów ochrony przed rozpowszechnianiem się wirusa. Właściwym organom krajowym (NCA) powierzono obowiązek zapewnienia zdrowia i bezpieczeństwa pasażerów w powietrzu przez personel lotniczy, którego celem jest dokonywanie bezpiecznych operacji minimalizujących ryzyko transmisji SARS-CoV-2¹⁶. Z kolei Rada Unii Europejskiej, w odpowiedzi na pandemię COVID-19, przyjęła zalecenie 2020/1475¹⁷ w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczenia swobodnego przemieszczania się, unikania fragmentacji, zakłóceń oraz zwiększania harmonizacji, przejrzystości i przewidywalności obywateli, a także przedsięwzięciom lotniczym. Zalecenie

¹⁵ COVID-19 Back to the workplace – Adapting workplaces and protecting workers, Oshwiki.eu, https://oshwiki.eu/wiki/COVID-19:_Back_to_the_workplace_-_Adapting_workplaces_and_protecting_workers [dostęp: 1.03.2022].

¹⁶ Protokół z maja 2020 r. miał na celu uzupełnienie porady organów zdrowia publicznego i pomoc pracodawcom w ich obowiązkach wynikających z odpowiednich przepisów dotyczących ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Na podstawie zaleceń AHSP EASA opracowała program monitorowania wdrażania, który umożliwił operatorom statków powietrznych i lotnisk dobrowolne przyłączenie się oraz dostarczanie danych dotyczących wdrażania zalecanych środków. W tym samym czasie EASA opracowała listy kontrolne i materiały szkoleniowe, aby pomóc właściwym organom krajowym we wspieraniu przemysłu lotniczego we właściwym wdrażaniu zalecanych środków – *Aviation Health Safety Protocol Issue*, EASA.europa.eu, <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Joint%20EASA-ECDC%20Aviation%20Health%20Safety%20Protocol%20issue%203.pdf> [dostęp: 1.03.2022].

¹⁷ Zalecenie Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczenia swobodnego przemieszczania się w odpowiedzi na pandemię COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1475&from=EN> [dostęp: 1.03.2022].

Rady 2020/1475¹⁸ zostało zaktualizowane w dniu 1 lutego 2021 r. przez zalecenie Rady (UE) 2021/119¹⁹ i zalecenie Rady (UE) 2021/961²⁰ z dnia 14 czerwca 2021 r. W październiku 2020 r. Komisja Europejska opublikowała Komunikat w sprawie dodatkowej reakcji na COVID-19²¹. W marcu 2021 r. ECDC wydało zaktualizowane wytyczne dotyczące kwarantanny COVID-19 i badania podróżnych²², a 10 czerwca 2021 r. ECDC opublikowało szybką ocenę ryzyka²³ dla podróżnych.

3. Unijny cyfrowy certyfikat COVID

25 maja 2021 r. Komitet Stałych Przedstawicieli Rady Europejskiej wydał formalną zgodę na zastosowanie unijnych cyfrowych certyfikatów COVID²⁴, które

¹⁸ Zalecenie Rady (UE) 2021/119 z dnia 1 lutego 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/1475 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczenia swobodnego przemieszczania się w odpowiedzi na pandemię COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1475&from=EN> [dostęp: 1.03.2022].

¹⁹ Zalecenie Rady (UE) 2021/119 z dnia 1 lutego 2021 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0119&from=GA> [dostęp: 1.03.2022].

²⁰ Zalecenie Rady (UE) 2021/961 z dnia 14 czerwca 2021 r. zmieniające zalecenie (UE) 2020/1475 w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczenia swobodnego przemieszczania się w odpowiedzi na pandemię COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0961&from=EN> [dostęp: 1.03.2022].

²¹ *Commission Recommendation of 28.10.2020 on COVID-19 testing strategies, including the use of rapid antigen tests*, https://ec.europa.eu/health/system/files/2020-10/covid19_testingstrategies_recommendation_en_0.pdf [dostęp: 1.03.2022].

²² Wytyczne ECDC dotyczące kwarantanny COVID-19 i badania podróżnych, <https://www.ecdc.europa.eu/en/publicationsdata/guidance-covid-19-quarantine-and-testing-travellers> [dostęp: 1.03.2022].

ECDC, Szybka ocena ryzyka: Ocena krążenia SARS-CoV-2, warianty wzbudzające obawy, interwencje nie farmaceutyczne i szczepionka rollout w UE/EOG, 15. aktualizacja, <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-sars-cov2-circulation-variants-concern> [dostęp: 1.03.2022].

²³ „Od samego początku należy podkreślić, że niniejsze wytyczne operacyjne odzwierciedlają obecny stan wiedzy o pandemii COVID-19 i skuteczności podejmowanych działań zapobiegawczych. Te wytyczne operacyjne i zalecane środki będą nadal regularnie oceniane i aktualizowane zgodnie z lepszą wiedzą na temat zagrożeń związanych z transmisją, a także opracowaniem innych środków diagnostycznych lub zapobiegawczych (w tym rozwój technologiczny i wprowadzenie szczepionek COVID-19) oraz zgodnie z ewolucją pandemii” – *Aviation Health...*, op. cit.

²⁴ Z uwagi na swobody obywatelskie dokument jest zaświadczeniem, a nie jest nazywany paszportem. Nie stanowi wymogu prawnego w chwili podróży. U. von der Leyen, przewodnicząca Komisji Europejskiej, powiedziała: „Wywiązujemy się z naszego zobowiązania do uruchomienia

wcześniej były nazywane paszportem szczepień, zielonym certyfikatem lub paszportem zdrowia. Rolą unijnego certyfikatu w trakcie pandemii jest ułatwienie obywatelom krajów Unii Europejskiej odbywania swobodnych podróży z prawem swobodnego przemieszczania się i możliwością przebywania na terytorium poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Parlament Europejski stworzył wspólne wytyczne dla funkcjonowania trzech zaświadczeń o odbyciu szczepienia, wyniku testu i powrocie do zdrowia po przebytej chorobie SARS-CoV-2²⁵. Certyfikat EU Digital COVID (dawniej zwany Digital Green Certificate) ułatwia bezpieczne i swobodne przemieszczanie się podczas pandemii COVID-19 na terenie krajów członkowskich. Jest on dowodem potwierdzającym fakt zaszczepienia pasażera lotniczego przeciwko COVID-19 lub otrzymania negatywnego wyniku testu albo wyzdrowienia z COVID-19. Certyfikat używany jest we wszystkich państwach członkowskich UE oraz w Islandii, Szwajcarii, Liechtensteinie i Norwegii. Zgodnie z rozporządzeniem zaczął on obowiązywać od 1 lipca 2021 r. Przewidziano okres przejściowy sześciotygodniowego stopniowego wprowadzania go na wypadek, gdyby któreś z państw członkowskich nie było gotowe do wydawania zunifikowanego certyfikatu na czas. Przyjęto, że w tym okresie akceptowane będą inne jego formaty krajowe we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

unijnego cyfrowego certyfikatu COVID przed latem. Obywatele Europy nie mogą się już doczekać powrotu do podróży, a dzisiejsza umowa oznacza, że już niedługo będą mogli to robić bezpiecznie” – *Parliament and Council Agree on EU Digital COVID Certificate Proposal*, OpenAccessGovernment.org, <https://www.openaccessgovernment.org/parliament-and-council-agree-on-eu-digital-covid-certificate-proposal/111148/> [dostęp: 1.03.2022].

²⁵ Rozporządzenie 2021/953 w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz.Urz. UE L 211.1 z 15.06.2021). Rozporządzenie ustanawiające certyfikat traci moc 30 czerwca 2022 r., dlatego do tego czasu Parlament UE i Rada są zmuszone do porozumienia się w tej kwestii.

Rozporządzenie 2021/954 w sprawie ram wydawania obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym lub zamieszkującym na terytoriach państw członkowskich w czasie pandemii COVID-19 interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID), oraz weryfikowania i uznawania takich zaświadczeń (Dz.Urz. UE L 211.24 z 15.6.2021).

Rysunek 3. Wygląd paszportu cyfrowego COVID



Źródło: EU Digital COVID Certificate ESCAP/WHO Regional Workshop on Digital COVID Certificate in support of cross-border travel and tourism recovery 16 September 2021, Unescap.org, https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/3.%20DCC%20presentation%20UNESCAP_20210914.pdf [dostęp: 1.03.2022].

System unijny cyfrowego certyfikatu COVID obejmuje trzy różne rodzaje certyfikatów COVID-19: zaświadczenie o odbyciu szczepienia, zaświadczenie o badaniu na obecność wirusa COVID przed podróżą i zaświadczenie o wyzdrowieniu.

W rozporządzeniu określono, że certyfikat UE wydawany jest i używany we wszystkich państwach członkowskich Unii. Jego celem jest ułatwienie swobodnego przemieszczania się obywateli podczas pandemii COVID-19. Wszyscy obywatele Unii i obywatele spoza niej, którzy legalnie zamieszkują lub przebywają w państwach członkowskich, mając prawo podróżowania do innych państw członkowskich, uprawnieni są do otrzymania takich zaświadczeń bezpłatnie²⁶.

Świadectwo UE zawiera minimalny zakres informacji osoby uprawnionej do jego okazania, które są niezbędne do weryfikacji i potwierdzenia statusu szczepień, wykonanych badań lub stanu zdrowia. Certyfikat EU Digital COVID zawiera takie informacje, jak: imię i nazwisko, data urodzenia, wystawca certyfikatu i unikalny identyfikator certyfikatu QR²⁷; w przypadku świadectwa szcze-

²⁶ Unijny certyfikat Covid: krok po kroku, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/coronavirus/eu-digital-covid-certificate/> [dostęp: 1.03.2022].

²⁷ Kod QR służy do bezpiecznej weryfikacji autentyczności, integralności i ważności certyfikatu. Informacje na zaświadczeniu będą napisane w języku (językach) wydającego państwa członkowskiego oraz w języku angielskim. Wspólnie z państwami członkowskimi opracowano wspólny szablon projektu, aby ułatwić uznawanie unijnych certyfikatów COVID wydanych w formie papierowej. Rozporządzenie 2021/953 w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania

pienia: rodzaj i producent szczepionki, liczba otrzymanych dawek, data szczepienia; w przypadku wykonanego testu na obecność wirusa: rodzaj testu, data i godzina badania, miejsce i wynik, a w przypadku świadectwa ozdrowieńca: data pozytywnego wyniku testu, okres ważności. Po otrzymaniu szczepionki w kraju UE otrzymuje się cyfrowy certyfikat COVID UE automatycznie lub na żądanie. Certyfikat wydają organy państw członkowskich UE, którymi w praktyce mogą być placówki podające szczepionkę, szpitale lub inne krajowe instytucje albo urzędy ochrony zdrowia mające dostęp do centralnej ewidencji, jak np. w Polsce do portalu e-zdrowie. Ta sama zasada obowiązuje w przypadku testu i statusu ozdrowieńca. Szczegóły dotyczące wydawania świadectw w oparciu o cytowane rozporządzenie UE określają poszczególne państwa członkowskie. Obywatele UE, którzy zostali zaszczepieni w kraju spoza UE, mogą wystąpić o unijny cyfrowy certyfikat COVID w państwie członkowskim, którego są obywatelami lub w którym zamieszkują. Przyjęto, że cyfrowy certyfikat COVID UE jest wydawany, jeśli istnieje wiarygodny dowód szczepienia i pozwala na to struktura systemu opieki zdrowotnej.

Zaszczepienie się nie jest warunkiem koniecznym do odbycia podróży, albowiem zgodnie z podstawową zasadą UE wszyscy jej obywatele mają prawo do swobodnego przemieszczania się i to niezależnie od tego, czy są zaszczepieni. Wydawcy certyfikatu są otwarci na inicjatywy globalne z wykorzystaniem nowoczesnych technologii cyfrowych i informatycznych przy uwzględnieniu badań naukowych, opracowań, wytycznych i zaleceń WHO oraz ICAO, niezbędnych do efektywnego monitorowania epidemii i dokumentowania stanu szczepień.

4. Swoboda w podróżowaniu

Państwa członkowskie powstrzymują się od nakładania dodatkowych ograniczeń w podróżowaniu na posiadaczy cyfrowego certyfikatu COVID UE, chyba że wymagają tego proporcjonalne wytyczne dla ochrony zdrowia publicznego. Jednakże w takim przypadku państwo członkowskie wprowadzające dodatkowe obostrzenia musi w odpowiednim czasie poinformować Komisję i wszystkie pozostałe państwa członkowskie, podając powody takich nowych środków bezpieczeństwa.

interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (*unijne cyfrowe zaświadczenie COVID*) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz.Urz. UE L 211.1 z 15.6.2021).

Unijny cyfrowy certyfikat COVID służy jako dowód szczepienia, testowania i statusu ozdowieńca i może być używany we wszystkich państwach członkowskich UE. Podczas podróży każdy posiadacz cyfrowego certyfikatu COVID UE ma takie same prawa jak obywatele odwiedzanego państwa członkowskiego, którzy zostali zaszczepieni, przetestowani lub mają status ozdowieńca.

W dniu 31 maja 2021 r. Komisja zaproponowała aktualizację zaleceń Rady w sprawie koordynacji ograniczeń w swobodnym przepływie osób w UE, określając tym samym jasne zasady dotyczące warunków zniesienia ograniczeń w podróżowaniu dla osób, które są w posiadaniu unijnego cyfrowego certyfikatu COVID. Aby zapewnić poszanowanie prawa do swobodnego przemieszczania się w UE i niedyskryminowanie osób, które nie są zaszczepione, cyfrowy certyfikat COVID UE obejmie zaświadczenia o szczepieniu COVID-19, zaświadczenia o testach i zaświadczenia dla osób, które wyzdrowiały z COVID-19. W ten sposób jak najwięcej osób może korzystać z unijnego cyfrowego certyfikatu COVID podczas podróży.

Celem unijnego certyfikatu COVID Digital jest ułatwienie swobodnego przemieszczania się na terenie UE. Nie jest to warunek wstępny i ostateczny podróży. Unijny cyfrowy certyfikat COVID nie jest dokumentem podróży. Osoby, które nie zostały zaszczepione, muszą mieć możliwość korzystania ze swoich praw do swobodnego przemieszczania się w taki sam sposób jak osoby zaszczepione, jednakże w razie potrzeby z zastrzeżeniem ograniczeń, takich jak testowanie lub kwarantanna/samoizolacja. Wszystkie państwa członkowskie muszą bezpłatnie zapewnić rozwiązania cyfrowe w zakresie wydawania unijnego cyfrowego certyfikatu COVID, aplikację lub portal do wystawiania zarówno cyfrowych, jak i papierowych certyfikatów, z rozwiązaniem do skanowania weryfikacji (np. za pomocą smartfona z aplikacją).

Aby ułatwić rejestrację i nadzór nad szczepieniami, Komisja oferuje oprogramowanie i aplikacje referencyjne typu open source do wydawania, przechowywania i weryfikacji certyfikatów. Dodatkowo państwa członkowskie mogą również tworzyć własne aplikacje lub korzystać z istniejących aplikacji do przechowywania danych. Specyfikacje techniczne zostały uzgodnione przez państwa członkowskie w dniu 21 kwietnia w sieci e-zdrowie. Certyfikat można szybko zweryfikować, co pomaga zapobiegać pojawianiu się w UE jego fałszywych wersji. Sam w sobie nie jest dokumentem podróży. Innymi słowy oprócz niego trzeba mieć przy sobie paszport lub dowód potwierdzający tożsamość. Certyfikat nie jest też niezbędny w podróży, ale znacznie ułatwia przemieszczanie się. Przyjmuje się, że zasadniczo posiadacze certyfikatów powinni być zwolnieni z testów i kwarantanny.

5. Zakończenie

Pandemia SARS-CoV-2 niewątpliwie zmieniła działanie sektora lotniczego oraz wywołała olbrzymi kryzys, który wpłynął na światową gospodarkę. Doprowadziła do lockdownu gospodarek, zamknięcia granic, spadku popytu na podróże samolotami. Powrót do ruchu lotniczego w takim zakresie jak sprzed pandemii potrwa kilka lat. Statystyki i nowe standardy pokazują, że lotnictwo, które znamy, nie będzie już takie samo, albowiem wyznaczono obostrzenia i ograniczenia oraz nowe standardy związane z bezpieczeństwem pandemicznym. Przewoźnicy lotniczy zostali zobowiązani do dostosowania procedur związanych z warunkami pracy personelu pokładowego, zapewnienia ochrony warunków pracy pracownikom i przewożonym pasażerom.

Mimo trwania pandemii od marca 2020 r. i licznie przedstawianych prognoz dla przemysłu lotniczego powrót do normalności, jaką znamy, może potrwać nawet do czterech lat. Bardzo ważnym czynnikiem jest ponowne przywrócenie zaufania pasażerów do bezpiecznego, niezagrażonego latania. Niewątpliwie na taką sytuację duży wpływ ma przejrzysta, skoordynowana i jasna polityka w zakresie przeciwdziałania wirusowi, ochrony zdrowia i otwierania granic.

Pandemia pokazała, że ryzyko zakażenia się wirusem SARS-CoV-2 na pokładzie samolotu jest bardzo niskie, co wynika z efektywnej i intensywnej wymiany świeżego powietrza z użyciem zainstalowanych na pokładzie samolotów filtrów HEPA²⁸. Dzięki temu, że powietrze znajdujące się w kabinie samolotu stale miesza się z pobieranym powietrzem z zewnątrz w czasie lotu, jest ono w praktyce wymieniane co kilka minut. Przeprowadzone badania wykazują, że stosowana technologia filtrów zatrzymuje aż 99% zanieczyszczeń powietrza i drobnoustrojów, co bezdyskusyjnie wpływa na to, że powietrze w kabinie jest nadmuchiwane na pasażerów z niewielkiej odległości i dlatego chłodne, ale bezpieczne. Wyniki tych badań są dostępne dla pasażerów i tym samym podnoszą ich poziom świadomości.

Ramy działania i wytyczne proceduralne dotyczące wprowadzenia unijnych cyfrowych zaświadczeń COVID mają duże znaczenie dla zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2. Czas, w jakim efektywnie wprowadzono działania zapobiegawcze, w tym wydano certyfikaty, ukazuje, jak państwa członkowskie Unii Europejskiej w rekordowo krótkim okresie osiągnęły pozytywne rezultaty skoordynowanych działań, których znaczenie wpływa na życie i przemieszczanie się setek milionów obywateli, w tym mieszkańców

²⁸ *Aircraft Module – Air System Operations*, ICAO.int, <https://www.icao.int/covid/cart/Pages/Aircraft-Module---Air-System-Operations.aspx> [dostęp: 1.03.2022].

Unii. Przed sezonem letnim w 2021 r. mobilizacja przedstawicieli Komisji Europejskiej, państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego i Rady pokazała determinację w dążeniu do zwiększenia liczby lotniczych przewozów pasażerskich przez wprowadzenie niezbędnego elektronicznego zaświadczenia, które zasadniczo przyczyniło się do podniesienia zdrowia pasażerów linii lotniczych.

W trakcie pandemii mocno ucierpiał sektor turystyki, dlatego tak ważne stało się to, by unijne certyfikaty były wiarygodnym i prostym w użyciu narzędziem, które spowoduje, że na nowo będzie można podróżować z przywróceniem swobody przemieszczania się w Europie. Wprowadzenie tych uregulowań niewątpliwie przyczyniło się do podniesienia i utrzymania efektywnego bezpieczeństwa zapobiegania i kontroli rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. W znacznym stopniu poprawiło to krytyczną sytuację z początkowych faz pandemii, kiedy to przemysł lotniczy, państwa członkowskie i pasażerowie zgłaszali brak koordynacji oraz narzekali na nagłe zmiany stosowanych środków, które miały bardzo negatywny wpływ na podróże lotnicze oraz sprawiały, że spełnienie wszystkich wymagań było niezwykle trudne. Szybkie i zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej i Rady ujednolicenie omawianych przepisów oraz ich zharmonizowanie i skoordynowanie mające na celu przywrócenie bezpiecznej podróży pasażerów, personelu i obsługi lotnictwa cywilnego doprowadziło do zminimalizowania ryzyka importu SARS-CoV-2 drogą lotniczą. Z poczynionych już obserwacji i wstępnych badań wynika, że zalecenia te szczególne znaczenie mają w podróżach międzynarodowych i kontynentalnych.

Pełne otwarcie podróży międzynarodowych i międzykontynentalnych w dobie zaistniałych zagrożeń to ważny aspekt dla przemysłu lotniczego. Dlatego podjęte działania zarówno w zakresie prawnym, jak i faktycznym powinny zmierzać do rozszerzania i powszechnego stosowania udoskonalanych certyfikatów w zakresie potwierdzania aktualnego stanu zdrowia oraz zagrożenia epidemicznego i ich akceptowania nie tylko przez państwa wspólnotowe, ale i przez wszystkie inne państwa międzynarodowego ruchu lotniczego. Niebagatelne znaczenie w efektywnym zapobieganiu i przeciwdziałaniu oraz doskonaleniu przyjmowanych procedur mają wytyczne WHO, które w skali globalnej powinny być podstawą dalszych bieżących prac nad ograniczeniem i wyeliminowaniem zagrożeń pandemicznych z sektora przemysłu lotniczego przez wdrażanie procedur weryfikacyjnych przedstawianych zaświadczeń.

Zebrane doświadczenia wskazują, że cyfryzacja, informatyzacja i harmonizacja wspólnych działań w zakresie badań i certyfikacji podmiotów korzystających z przewozów lotniczych ma zasadnicze znaczenie dla niezakłóconego podróżowania, sprawnego przebiegu odbywanych podróży dla mieszkańców UE

i całej wspólnoty międzynarodowej. Niewątpliwie pozwoli to przywrócić efekty ekonomiczne liniom lotniczym i obsługującej ich infrastrukturze, a także wzmocnić rozwijający się sektor przemysłu lotniczego. Umożliwi również przywrócenie zaufania pasażerów i przyczyni się do wzrostu ilości osób korzystających z ruchu lotniczego.

ROZDZIAŁ 11

ROZPRZESTRZENIANIE SIĘ WIRUSÓW DROGĄ LOTNICZĄ. KILKA UWAG NATURY PRAWNOMIĘDZYNARODOWEJ

MATEUSZ OSIECKI

ORCID 0000-0002-5699-6375

1. Wstęp

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, która wybuchła pod koniec 2019 r. w chińskiej prowincji Hubei¹ i w krótkim czasie rozprzestrzeniła się na cały świat, odcisnęła trwałe piętno na wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Jedną z nich jest niewątpliwie lotnictwo cywilne. Trudno wymienić wszystkie problemy, z jakimi globalny system transportu lotniczego borykał się w związku z postępującą epidemią. W 2020 r. odnotowano najłabsze od dekad wyniki przewozów w tym sektorze transportu², które zaczęły ulegać poprawie dopiero w roku kolejnym. Nie ma jednak nic dziwnego w tym, że to właśnie branża lotnicza doznała tak poważnych strat w dobie pandemii – lotnictwo cywilne, jako jeden z kluczowych elementów odpowiadających za globalizację, stało się bowiem istotnym ogniwem w łańcuchu rozprzestrzeniania się choroby na wszystkie zamieszkane kontynenty. Chcąc zmniejszyć tempo jej rozwoju, władze państw zaczęły podejmować zdecydowane kroki, aby ograniczyć swobodę lotów. O ile wraz z wprowadzaniem kolejnych zabezpieczeń antycovidowych i postępem prac nad szczepionką na koronawirusa częstotliwość lotów cywilnych zaczęła wracać do normy, o tyle sam fakt, że to właśnie poprzez podróże

¹ Pierwszym udokumentowanym przypadkiem było zakażenie 55-letniego obywatela Chin w mieście Wuhan 17 listopada 2019 r. Zob. J. Bryner, *1st known case of coronavirus traced back to November in China*, Live Science, <https://www.livescience.com/first-case-coronavirus-found.html> [dostęp: 21.02.2022].

² Według Eurostatu rynek przewozów lotniczych na terytorium państw członkowskich UE skurczył się w 2020 r. o 73% w porównaniu z rokiem poprzednim. ICAO podaje zaś, że w skali globalnej spadek ten wyniósł 60%; na skutek tego łączna liczba pasażerów samolotów cywilnych wyniosła wówczas 1,8 mld, co równa się wynikowi z 2003 r. Zob. Eurostat, *Air passenger transport decreased by 73% in 2020*, EC.europa.eu, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211206-1> [dostęp: 21.02.2022]; ICAO, *2020 passenger totals drop 60 percent as COVID-19 assault on international mobility continues*, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/2020-passenger-totals-drop-60-percent-as-COVID-19-assault-on-international-mobility-continues.aspx> [dostęp: 21.02.2022].

w przestworzach drobnoustrojów rozwinął się na tak szeroką, wręcz globalną skalę, każe zadać pytanie, w jakim stopniu społeczność międzynarodowa zapewniła sobie ochronę przed ewentualnym wykorzystaniem samolotów do celowego rozprzestrzeniania wirusów i innych szkodliwych czynników biologicznych. Warto także realnie ocenić zagrożenie wystąpienia takiego incydentu. Rozdział ten w zamierzeniu ma dostarczyć odpowiedzi na te pytania w ujęciu prawa międzynarodowego. Badania poczynione w tym celu oparte zaś są o analizę relevantnych tekstów prawnych oraz studium przypadku.

2. Lotnictwo cywilne – udział w transferze wirusów

Rozważania należy zacząć od tego, że lotnictwo cywilne i wirusy tworzą pewien tandem, którego nie sposób rozdzielić. Podróżowanie drogą lotniczą, ze względu na wysoki poziom bezpieczeństwa, szybkość oraz dużą konkurencyjność staje się coraz bardziej dostępne dla coraz liczniejszych osób. Z tego względu może być pomostem dla różnego rodzaju drobnoustrojów, w tym wirusów. Na kartach historii lotnictwa zapisano co najmniej kilka rozdziałów o szerzeniu epidemii, które spowodowały śmierć wielu osób. W ostatnich latach, poza SARS-CoV-2, były to przypadki m.in. SARS, wirusa Ebola, MERS oraz ptasiej grypy³. Często już jeden pasażer, który nawet nieświadomie i bezobjawowo przechodzi zakażenie danym wirusem, może po wylądowaniu w miejscu docelowym zakażać nim innych, którzy potem przekazują go dalej – i tak łańcuch obejmujący kolejne regiony świata staje się coraz dłuższy.

Należy tu podkreślić, że ryzyko zakażenia się wirusem na pokładzie samego statku powietrznego jest relatywnie niewielkie⁴. Większość nowoczesnych samolotów wyposażona jest bowiem w system cyrkulacji powietrza z zainstalowanymi filtrami HEPA (*high efficiency particulate air filters*), podobnymi do tych, których używa się w szpitalnych salach operacyjnych⁵. Ich budowa i schemat działania

³ A. Sipos, *The liability of the air carrier for damages and the state of health of the air passenger*, „Hungarian Journal of Legal Studies” 2020, t. 61, s. 87–88.

⁴ P.B. Blomquist, H. Bolt, S. Packer, U. Schaefer, S. Platt, G. Dabrera, M. Gobin, I. Oliver, *Risk of symptomatic COVID-19 due to aircraft transmission: a retrospective cohort study of contact-traced flights during England’s containment phase*, „Influenza and Other Respiratory Viruses” 2021, t. 5, nr 3, s. 341.

⁵ Szczegóły dotyczące ryzyka przenoszenia chorób zakaźnych w samolotach przedstawiło Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (IATA) w dokumencie z 2018 r. Zob. IATA, *Briefing paper Cabin air quality Risk of communicable diseases transmission*, 01.2018; <https://www.iata.org/contentassets/f1163430bba94512a583eb6d6b24aa56/cabin-air-quality.pdf>

(widoczne na rysunku 1) sprawiają, że powietrze w kabinach pasażerskich samolotów używanych w lotnictwie komercyjnym jest naprawdę sterylne; szacuje się, że dzięki ich zastosowaniu do zakażenia koronawirusem na pokładach statków powietrznych w 2020 r. doszło jedynie ok. 50 razy⁶.

A zatem, póki zakażony wirusem pasażer podróżujący samolotem znajduje się na jego pokładzie, nie stanowi on zbyt dużego zagrożenia dla pozostałych podróżnych czy załogi. Dopiero gdy opuści on pokład statku powietrznego, może zarazić potencjalnie bardzo wiele osób, zwłaszcza jeśli jego miejscem przylotu jest ruchliwy międzynarodowy port lotniczy.

Rysunek 1. Schemat działania filtra HEPA w statkach powietrznych

What are HEPA filters?

HEPA, high efficiency particulate air, filters have similar performance to those used in hospital operating theatres and industrial clean rooms.

These filters are very effective at trapping microscopic particles as small as bacteria, viruses and fungi.

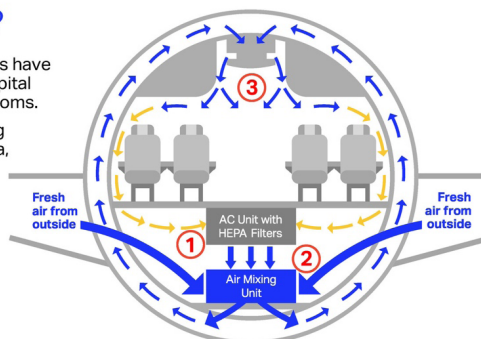
The risk inflight is probably lower than other environments because modern airplanes have cabin air filtration systems with HEPA filters.

How do HEPA filters fit into the cabin air system?

① Air from the cabin is cleaned in the AC Unit and its HEPA Filters.

② This clean recycled air is then mixed with fresh air from outside in the Mixing Unit.

③ The pure, clean air is then passed into the cabin and circulates downwards to repeat the process.



Źródło: twitter.com/IATA [dostęp: 21.02.2022].

Jeśli zatem uwzględnimy wszystkie wskazane wyżej kwestie, dość szybko zorientujemy się, że samolot może stać się „narzędziem” do celowego i zamierzonego rozprzestrzeniania wirusów (i innych szkodliwych czynników biologicznych) na szeroką skalę. Sama pandemia COVID-19, a wcześniej wspomniane już epidemie Eboli czy SARS uświadomiły społeczności międzynarodowej, jak

[dostęp: 21.02.2022]. Wiadomości o tym, jak niskie są szanse zakażenia konkretnie koronawirusem SARS-CoV-2 w kabinie pasażerskiej, były również wielokrotnie publikowane przez IATA. Zob. IATA, *Cabin Air & Low Risk of On Board Transmission*, IATA.org, <https://www.iata.org/en/youandiata/travelers/health/low-risk-transmission/> [dostęp: 21.02.2022].

⁶ IATA, *Research Points to Low Risk for COVID-19 Transmission Inflight*, IATA.org, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-10-08-02/> [dostęp: 21.02.2022].

łatwo doprowadzić do masowego zakażenia ludzi podczas podróży lotniczych. Ujawnia się przy tym potencjalne zagrożenie w postaci terroryzmu biologicznego (bioterroryzmu)⁷.

Bioterroryzm to problem, na który zwróciło uwagę niedawno także Biuro ONZ ds. Narkotyków i Przemocności (UNODC)⁸. Wskazało na rosnące w ostatnich latach wśród organizacji terrorystycznych zainteresowanie wykorzystaniem czynników biologicznych do destrukcyjnych celów⁹. Jest to o tyle znamienne, że tradycyjnie tego typu narzędzia stosowane były przez państwa w działaniach wojennych¹⁰. Obecnie jednak to właśnie podmioty niepaństwowe (np. siatki terrorystyczne i zbrojne grupy przestępcze) coraz częściej wchodzi w posiadanie tego typu środków, których mogą następnie użyć w sposób nielegalny. W dalszej części rozdziału przybliżone zostaną właściwe działania społeczności międzynarodowej na poziomie prawnym ukierunkowane na walkę z celowym rozprzestrzenianiem wirusów drogą lotniczą, włącznie z bioterroryzmem.

3. Instrumenty prawne

3.1. Konwencja chicagowska

Gdy mowa o przepisach prawnych regulujących reżim lotnictwa cywilnego, nie można pominąć fundamentalnej dla tej dziedziny życia umowy międzynarodowej, tj. Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago 7 grudnia 1944 r. (konwencji chicagowskiej; Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212). Już w chwili wejścia w życie dokument ten zawierał przepis mający

⁷ „Terroryzm biologiczny nie ogranicza się jedynie do celowego rozprzestrzeniania wirusów; może także polegać na masowym zatruciu żywności, mordowaniu przy użyciu trucizn lub rozsiewaniu substancji toksycznych”. E.J. DaSilva, *Biological warfare, bioterrorism, biodefence and the biological and toxin weapons convention*, „Electronic Journal of Biotechnology” 1999, t. 2, nr 3, s. 103.

⁸ UNODC *Upscales Efforts to Promote the International Legal Framework Against Biological Terrorism Amid COVID-19*, https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2020_international-legal-framework-against-biological-terrorism.html [dostęp: 22.02.2022].

⁹ „Jednym z częściej komentowanych w mediach przypadków było użycie bakterii węgliką przez islamskich terrorystów zaraz po zamachach na World Trade Center jesienią 2001 r. Wysłano wówczas kilka przesyłek pocztowych do urzędów administracji amerykańskiej zawierających przetrwalniki tej bakterii. W wyniku zakażenia kilkanaście osób doznało chorób płuc lub zmian skórnych. Cztery z nich zmarły w wyniku infekcji”. M. Binczycka-Anholcer, A. Imiołek, *Bioterroryzm jako jedna z form współczesnego terroryzmu*, „Hygeia Public Health” 2011, t. 46, nr 3, s. 329–330.

¹⁰ Por. E.J. DaSilva, *Biological warfare...*, op. cit., s. 99–100.

ograniczyć rozprzestrzenianie jakichkolwiek wirusów drogą lotniczą. Mowa tu o art. 14 o następującym brzmieniu:

Każde Umawiające się Państwo zobowiązuje się zastosować skuteczne środki w celu przeciwdziałania szerzeniu się za pośrednictwem żeglugi powietrznej cholery, tyfusu (epidemicznego), ospy, żółtej febry i dżumy, jak również wszelkich innych chorób zakaźnych, których określenie w razie potrzeby należy do Umawiających się Państw.

W tym celu Umawiające się Państwa będą się porozumiewać w sposób ścisły z organizacjami właściwymi w sprawach przepisów międzynarodowych dotyczących środków sanitarnych, które stosuje się do statków powietrznych (...).

Przepis ten, choć wprost przywołuje patogeny, które były szczególnie groźne dla ludzkości w czasach, gdy konwencja wchodziła w życie, nie ogranicza się do nich, lecz mówi także o innych groźnych chorobach. Należy więc uznać, że odnosi się on także do chorób wspomnianych w poprzednim podrozdziale (Ebola, COVID-19 itd.)¹¹.

Nie da się ukryć, że art. 14 konwencji chicagowskiej ma jednak generalny charakter i sam w sobie nakłada na państwa strony jedynie obowiązek starannego działania, aby ograniczyć rozsiewanie szkodliwych czynników biologicznych i chorób, niezależnie od tego, czy zakażenie rozprzestrzeniane jest przypadkowo czy celowo. Aby nadać pełną skuteczność temu przepisowi, konieczne było (i nadal jest) wprowadzenie szczegółowych regulacji, tak na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym¹².

3.2. Międzynarodowe przepisy zdrowotne

Jednym z tych instrumentów, które mają zapewnić ochronę na poziomie globalnym przed rozprzestrzenianiem szkodliwych patogenów, także w sposób zaplanowany i celowy, jest konwencja z 2005 r. zatytułowana Międzynarodowe Przepisy Zdrowotne (International Health Regulations – IHR), opracowana pod auspicjami Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), która weszła w życie w 2007 r. Stanowi ona zrewidowaną wersję pierwotnego dokumentu z 1969 r.,

¹¹ Por. A. Sipos, *The Liability...*, op. cit., s. 87.

¹² R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation*, Springer 2014, s. 213–214.

a obecnie jej stronami jest 196 państw¹³. Poniżej przedstawione zostaną jej najważniejsze postanowienia dotyczące transportu lotniczego.

Na podstawie przepisów IHR statki powietrzne, aby móc swobodnie dokonać załadunku lub rozładunku towarów oraz doprowadzić do przyjęcia na pokład pasażerów lub opuszczenia przez nich pokładu w porcie lotniczym państwa-strony, muszą uzyskać *free pratique*, czyli stosowne pozwolenie zakładające, że dany statek powietrzny jest wolny od zagrożenia dla zdrowia publicznego. Domyślnie każdy statek powietrzny traktuje się jako niestanowiący takiego zagrożenia i na gruncie art. 28 ust. 2 państwa nie powinny odmawiać samolotom przylatującym na ich terytorium wykonania powyższych czynności. Z drugiej strony wydanie *free pratique* może być wstrzymane dla określonego statku powietrznego do czasu, aż nie zostanie przeprowadzona kontrola na rzecz wykrycia źródła skażenia lub zakażenia na pokładzie samolotu, a następnie – usunięcie go poprzez dezynfekcję, dezynsekcję lub deratyzację. Innymi słowy, jeśli państwo strona będzie miało uzasadnione podejrzenie, że na pokładzie samolotu przebywa osoba, która może przenosić groźnego wirusa i potencjalnie stanowić źródło zakażenia dla jego obywateli, to wówczas może ono wstrzymać procedurę opuszczania pokładu przez pasażerów i dokonać stosownej kontroli. Warto jednak dodać, że art. 28 IHR nie przyznaje prawa do generalnego wstrzymania wydania *free pratique* wobec np. wszystkich statków powietrznych zarejestrowanych w państwie, w którym obserwuje się postępujący rozwój epidemii. Ewentualną decyzję o wstrzymaniu państwo-strona podejmuje wobec konkretnego, ściśle określonego statku.

Na uwagę zasługuje także ust. 4 i następne wspomnianego wyżej artykułu. Nakłada on na dowódców statków powietrznych obowiązek natychmiastowego informowania kontroli lotów właściwej dla miejsca przeznaczenia o wszelkich przypadkach chorób zakaźnych lub podejrzeniu ich wystąpienia na pokładzie dowodzonej maszyny. W takiej sytuacji docelowo powinny zostać podjęte środki ochrony zdrowia zalecane przez WHO już po bezpiecznym wylądowaniu samolotu. Jednakże, jeżeli wymagają tego okoliczności, dowódca statku powietrznego może podjąć środki nadzwyczajne niezbędne do przywrócenia zdrowia i bezpieczeństwa podróżnych. A zatem, jeśli dowódca statku powietrznego dysponowałby wiarygodnymi informacjami, że którykolwiek z pasażerów jest zakażony wirusem lub np. przewozi próbники mogące rozprzestrzenić zakażenie, mógłby on wezwać załogę do odizolowania lub zatrzymania pasażera, tak aby nie stanowił zagrożenia dla pozostałych.

¹³ *International Health Regulations (IHR)*, WHO.int, <http://www.emro.who.int/international-health-regulations/about/background.html> [dostęp: 24.02.2022].

Choć istotnie IHR zawierają cenne z punktu widzenia walki z rozprzestrzenianiem wirusów przepisy, to jednak ich podstawowym ograniczeniem w skutecznej walce z celowym rozsiewaniem zakażenia, nie mówiąc już o radykalnych działaniach w zakresie bioterroryzmu, jest brak kryminalizacji takich czynów i tym samym wprowadzenia jakichkolwiek sankcji karnych. Ich głównym celem jest zobligowanie państw-stron do podejmowania działań prewencyjnych, uniemożliwiających rozprzestrzenianie wirusów w momencie zbliżania się statku powietrznego do miejsca docelowego.

3.3. Konwencja pekińska

Odpowiedzią społeczności międzynarodowej na rosnące zagrożenie, jakie dla lotnictwa cywilnego stanowią akty bezprawnej ingerencji¹⁴, jest pakiet traktatów tworzących system tokijsko-hasko-montrealsko-pekiński (od nazw miast, w których sporządzono poszczególne umowy)¹⁵. Dla rozważań stanowiących przedmiot niniejszego rozdziału najistotniejszym z nich jest Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów dotyczących międzynarodowego lotnictwa cywilnego podpisana w Pekinie 10 września 2010 r. (konwencja pekińska).

Na kartach konwencji pekińskiej znajduje się cały szereg przepisów o charakterze prawnokarnym, które kryminalizują czyny wymierzone przeciwko lotnictwu cywilnemu. W porównaniu do pozostałych aktów tworzących system tokijsko-hasko-montrealsko-pekiński lista przestępstw ujęta w konwencji jest bardzo

¹⁴ „Przez akt bezprawnej ingerencji należy rozumieć każdy czyn lub usiłowanie jego dokonania mający na celu naruszenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (uprowadzenie samolotu, zniszczenie samolotu, wzięcie zakładników na jego pokładzie itp.)”. Za: ICAO, Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym: Ochrona, rozdział 1: definicje.

¹⁵ Poszczególnymi traktatami wchodzącymi w skład systemu tokijsko-hasko-montrealskiego są: Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych sporządzona w Tokio 14.09.1963 r. (konwencja tokijska); Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze 16.12.1970 r. (konwencja haska); Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu 23.09.1971 r. (konwencja montrealska); Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych sporządzony w Montrealu dnia 24 lutego 1988 r. (protokół montrealski); Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów dotyczących międzynarodowego lotnictwa cywilnego (konwencja pekińska) oraz Protokół uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi z 1970 r., sporządzone w Pekinie w dniu 10 września 2010 r. (protokół pekiński). Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 448–456.

szeroka¹⁶. Jej art. 1 lit. g) stanowi, że „popelnia przestępstwo każdy, kto umyślnie i bezprawnie (...) uwalnia lub rozprzestrzenia ze statku powietrznego w służbie jakiegokolwiek broń typu BCN lub materiały wybuchowe, substancje radioaktywne i im podobne w sposób powodujący lub mogący powodować śmierć, poważne uszkodzenie ciała, mienia lub środowiska”. Dalej na podstawie lit. h) popelnia przestępstwo każdy, kto tych samych środków używa przeciwko lub na pokładzie statku powietrznego w służbie. Wreszcie, na podstawie lit. i) tego samego rozdziału jako przestępstwo traktowane jest transportowanie, doprowadzenie do transportowania lub ułatwianie transportowania na pokładzie statku powietrznego jakiegokolwiek broni typu BCN. Przed zasadniczym omówieniem tych przepisów należy wyjaśnić samo pojęcie „broń typu BCN”.

Broń typu BCN, tj. broń biologiczna, chemiczna, lub nuklearna, została zdefiniowana w art. 2 lit. h) konwencji. Gdy chodzi o ten komponent, który na gruncie niniejszego opracowania jest najistotniejszy, czyli broń biologiczną, przepisy konwencyjne przyjęły dość szeroką definicję, zaliczając do tej kategorii wszystkie czynniki biologiczne oraz toksyny, niezależnie od ich pochodzenia, metody wyrobu oraz ilości, które nie są wykorzystywane do celów pokojowych i ochronnych, a także wyposażenie, które przeznaczone jest do użycia takich czynników dla celów wrogich lub na potrzeby konfliktu zbrojnego (co wynika z lit. a) wspomnianego przepisu). Na gruncie przepisów konwencji pekińskiej możliwe jest zatem uznanie za przestępstwo umyślnego rozprzestrzeniania jakiegokolwiek czynnika biologicznego (w tym wirusa), tak na pokładzie samolotu, jak i już po jego wylądowaniu, gdy osoba rozprowadzająca zakażenie znajduje się w porcie lotniczym przeznaczenia. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w przepisie użyto sformułowania „statek powietrzny w służbie”, a zgodnie z art. 2 konwencji samolot cywilny traktowany jest jako pozostający „w służbie” od rozpoczęcia przygotowań do startu aż do upłynięcia 24 godzin od wylądowania. Jeśli zaś osoba będąca domniemanym sprawcą takiego zakażenia (np. członek organizacji terrorystycznej) znajdzie się na terytorium państwa-strony konwencji, to wówczas kraj ten będzie mógł albo go osądzić, albo wydać innemu zainteresowanemu państwu na drodze ekstradycji (o czym mowa w art. 8 i 12 konwencji), zgodnie z zasadą *aut dedere, aut iudicare*¹⁷.

¹⁶ Także: R. Abeyratne, *The Beijing Convention of 2010 on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation—an interpretative study*, „Journal of Transportation Security” 2011, t. 4, s. 132.

¹⁷ „*Aut dedere, aut iudicare* (wydaj albo osądź) to obecna w wielu konwencjach międzynarodowych zasada, na podstawie której państwo, na terytorium którego znajduje się domniemany sprawca przestępstwa, może postawić go przed sądem, lub jeżeli np. uzna, że nie ma w tym interesu, wydać go innemu państwu w celu przeprowadzenia postępowania sądowego. Celem tej

Konstrukcja taka daje asumpt do stwierdzenia, że potencjalny sprawca (lub sprawcy), który dopuścił się rozprzestrzenienia jakiegokolwiek wirusa (także takiego, który nie został jeszcze zbadany przez ludzkość) podczas przelotu cywilnym statkiem powietrznym, aby umyślnie zakazić nim inne osoby, będzie ścigany przez potencjalnie każde państwo-stronę konwencji¹⁸. Jednak istotnym problemem, wielokrotnie zresztą wskazywanym przez doktrynę, dotyczącym powszechności ścigania sprawców jest relatywnie niewielka liczba stron samej konwencji¹⁹. Jako że dotąd jedynie nieco ponad 40 państw dokonało ratyfikacji, przyjęcia lub przystąpienia do traktatu, jego rzeczywista skuteczność jest znikoma, tym bardziej że wśród stron brak najbardziej zaangażowanych w walkę z terroryzmem krajów (Stany Zjednoczone, Izrael, Wielka Brytania, większość państw Unii Europejskiej)²⁰. Jeśli przewidziane w umowie mechanizmy prawne mają stać się pożądaną bronią w walce z celowym rozprzestrzenianiem wirusów drogą lotniczą, włącznie z działalnością bioterrorystyczną, powinna być ona przyjęta przez o wiele szersze grono państw, tak aby ewentualni sprawcy mogli faktycznie być ścigani przez odpowiednie organy, niezależnie od tego, na terytorium którego państwa się znajdują.

4. Zakończenie

Nie można zarzucić społeczności międzynarodowej bagatelizowania problemu celowego rozprzestrzeniania szkodliwych czynników biologicznych, w tym wirusów, drogą lotniczą. Ryzyko dalszego postępowania tego procederu może zostać zminimalizowane przez systemowe rozwiązania prawne podejmowane na poziomie globalnym.

Choć już konwencja chicagowska ustanowiła pewne ramy walki z celowym rozsiewaniem szkodliwych patogenów poprzez art. 14, to jednak jego brzmienie, bardzo ogólne i nakładające na państwa jedynie obowiązek starannego

zasady jest niedoprowadzenie do sytuacji, w której sprawca unika kary, np. poprzez ucieczkę do państwa, które nie zamierza go sądzić na swoim terytorium". Zob. B. Nowak, *Problemy bezpieczeństwa w międzynarodowym lotnictwie cywilnym w świetle Konwencji Haskiej z 1970 r.*, „Studia Europejskie” 2001, nr 3, s. 134–135.

¹⁸ R. Abeyaratne, *Convention...*, op. cit., s. 141.

¹⁹ Por. T. Aleksandrowicz, *Beijing Convention and Beijing Protocol. Changes in the International and Legal Model for Combatting Aviation Terrorism*, „Internal Security” 2020, t. 12, s. 185–186.

²⁰ ICAO, Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów dotyczących międzynarodowego lotnictwa cywilnego podpisana w Pekinie 10 września 2010 r. Lista stron, https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Beijing_Conv_EN.pdf [dostęp: 26.02.2022].

działania, nie zapewnia konkretnej ochrony. Stanowi natomiast impuls dla całej społeczności międzynarodowej i poszczególnych państw, aby przyjąć rozwiązania ograniczające ryzyko rozwoju chorób przy udziale transportu lotniczego. Przywołane w rozdziale niniejszym konwencja pekińska oraz IHR są idealnym przykładem takowych rozwiązań. Stanowią bowiem wzajemnie uzupełniający się system konwencyjny. Z jednej strony przepisy IHR wprowadzają pewien system prewencji, umożliwiający państwom-stronom dokonywanie kontroli sanitarnej pokładów samolotów w celu wykrycia potencjalnego ogniska rozwoju wirusa i powstrzymanie jego dalszego rozprzestrzenienia w porcie lotniczym. Z drugiej zaś konwencja pekińska umożliwia państwom-stronom karanie sprawców usiłujących przenosić wirusy drogą lotniczą i to niezależnie od tego, na terytorium którego z państw-stron się znajdują. Komplementarnie oba traktaty mogą być zatem użytecznymi instrumentami prawnymi w walce także z bioterroryzmem. Problemem jednak jest w tym przypadku wspomniana wcześniej niewielka liczba ratyfikacji konwencji pekińskiej; aby domniemany sprawca miał zostać osądzony w dowolnym kraju na świecie, konieczne byłoby przystąpienie znacznej liczby państw świata do konwencji. Póki to się nie stanie, państwa niebędące stronami mogą być *de facto* bezpiecznym schronieniem dla osób dopuszczających się aktów bioterroryzmu. Tak więc bez odpowiednio wysokiej liczby ratyfikacji konwencji pekińskiej ochrona zapewniona przez oba traktaty będzie zwyczajnie niedomagać.

Należy ocenić, czy społeczność międzynarodowa rzeczywiście potrzebuje skutecznych mechanizmów prawnych chroniących przed celowym rozprzestrzenianiem wirusów drogą lotniczą i jego skrajną postacią, czyli właśnie bioterroryzmem. O ile faktycznie w przeszłości doszło do co najmniej kilku incydentów z użyciem czynników biologicznych w celach terrorystycznych (o czym mowa w drugim podrozdziale), o tyle do tej pory nie udokumentowano żadnego przypadku wykorzystania samolotu cywilnego do tego typu działań. Jednak, na co wskazało UNODC, zagrożenie bioterroryzmem staje się coraz bardziej realne, zaś pandemia COVID-19 jedynie potwierdziła, jak zabójczym narzędziem w rękę potencjalnego terrorysty może być wirus rozprzestrzeniany drogą lotniczą.

Nie ma więc żadnych wątpliwości co do tego, że prace nad zapewnieniem skutecznej ochrony na poziomie prawa międzynarodowego przed roznoszeniem wirusów powinny być kontynuowane. Obecnie istniejące przepisy są solidnym fundamentem takiej ochrony, jednak zdecydowanie niewystarczającym.

ROZDZIAŁ 12

LEASING PASAŻERSKICH STATKÓW POWIETRZNYCH – ZMIANY SPOWODOWANE PANDEMIA COVID-19

ALEKSANDRA PALICKA

ORCID 0000-0002-1013-7962

1. Wstęp

Światowy rynek lotniczy od 2010 r. notował stale wzrastającą liczbę pasażerów. Sytuacja zmieniła się diametralnie wraz z początkiem pandemii COVID-19 w 2020 r. Na podstawie zbieranych danych Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA) publikuje statystyki obrazujące popyt na lotnictwo oraz dokonuje szacunków na przyszłe lata¹. Dane te posłużyły E. Mazareanu do napisania artykułu *Światowy ruch lotniczy – roczny wzrost popytu pasażerskiego 2006–2022*, opublikowanego na portalu Statista.com 5 października 2021 r. Mazareanu zauważa, że wzrost popytu pasażerskiego miał wynosić powyżej 4% z roku na rok. Pandemia COVID-19 spowodowała jednak, że popyt pasażerów na podróżowanie w porównaniu do 2019 r. obniżył się w 2020 r. aż o 65,9%².

Tak ogromny spadek wpłynął negatywnie na finanse linii lotniczych. Kryzys ma znaczący wpływ na zawarte umowy leasingu, które często nie mogły być wykonywane zgodnie z ich przeznaczeniem. Wpływ pandemii COVID-19 na leasing pasażerskich statków powietrznych jest przedmiotem niniejszego rozdziału. Ponieważ prawo polskie nie ma zastosowania w przypadku umów leasingu mających międzynarodowy charakter, konieczne jest zwięzłe omówienie zasad leasingu statków powietrznych pasażerskich, stosowanych w komercyjnym transporcie lotniczym. Zrozumienie tych zasad pozwoli pojąć zmiany, jakie nastąpiły w poszczególnych formach leasingu, oraz ich skutki, których negatywny wpływ na światowy rynek lotniczy staje się tym silniejszy, im dłużej trwa pandemia. Do analizy tematu użyto metody dogmatyczno-prawnej. Obiektem badań były regulacje ustawodawstwa na płaszczyźnie międzynarodowej, unijnej

¹ *Airline industry economic performance December 2019*, IATA.org, <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-industry-economic-performance---december-2019---data-tables/> [dostęp: 15.01.2022].

² *Growth of Global Air Traffic Passenger Demand*, Statista.com, <https://www.statista.com/statistics/193533/growth-of-global-air-traffic-passenger-demand/> [dostęp: 15.01.2022].

i krajowej. Analizie poddane zostały również artykuły branżowe, publikowane w internecie przez analityków firm lotniczych.

W rozdziale nie została poruszona kwestia umów, w których strony zdecydowały się na wpisanie przedmiotu leasingu do międzynarodowego rejestru zabezpieczeń, prowadzonego przez instytut Unidoroit. Celem tego rejestru jest zapewnienie pierwszeństwa leasingodawcy w uzyskaniu przedmiotu wpisanego (np. statku powietrznego) na wypadek niewykonywania obowiązków umownych leasingobiorcy. Rejestr ułatwia też sprawdzenie, czy przedmiot zabezpieczenia już wcześniej widniał w spisie oraz ilu jest potencjalnych wierzycieli w przypadku naruszenia umów (co jest istotną informacją, ponieważ kolejność w dochodzeniu roszczeń jest taka sama jak wpisów w rejestrze)³.

Zbadanie skuteczności rejestru Unidoroit w dochodzeniu roszczeń wierzycieli mogłoby się przyczynić do ponownego podniesienia kwestii, czy Polska powinna stać się stroną Konwencji w sprawie międzynarodowych zabezpieczeń na składnikach majątku ruchomego, przyjętej dnia 16 listopada 2001 r. w Kapsztadzie.

2. Charakterystyka umów leasingu

Leasing stanowi alternatywę dla własności uzyskanej na skutek zakupu niezbędnego sprzętu, jest formą pozyskania do używania środków trwałych, niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Obecnie leasing należy do jednej z najczęściej zawieranych form międzynarodowych umów gospodarczych dotyczących transakcji finansowych. Umowa leasingu należy do umów nazwanych, ujętych w polskim kodeksie cywilnym jako zobowiązanie leasingobiorcy, który w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa zobowiązuje się do nabycia rzeczy od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie. Zobowiązanie polega na oddaniu przedmiotu umowy korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu wynagrodzenie pieniężne w uzgodnionych ratach. Wynagrodzenie to jest równe lub wyższe od ceny przedmiotu leasingu⁴. Stronami umowy są zbywca rzeczy, finansujący i korzystający.

Umowa leasingu w prawie polskim przewiduje też uprawnienie korzystającego do nabycia przedmiotu leasingu po zakończeniu umowy leasingu. Przepisy

³ A. Kunert-Diallo, *Konwencja kapsztadzka i protokół lotniczy – rozwiązania międzynarodowe dotyczące finansowania sprzętu lotniczego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 7, s. 55–58, LEX.

⁴ Art. 709¹ k.c. (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93).

te jednak rzadko mają zastosowanie w stosunku do przedmiotu leasingu będącego sprzętem lotniczym, co wynika z faktu, że umowy takie zawierane są najczęściej z podmiotami zagranicznymi, które wskazują w umowach jako właściwe prawo odpowiednie dla tych podmiotów, a nie prawo polskie.

W umowach międzynarodowych przyjmuje się za standard definicje i pojęcia sformułowane w Konwencji Unidroit o międzynarodowym leasingu finansowym, podpisanej w Ottawie 28 maja 1988 r. Konwencja ta jest podstawowym aktem prawnym w zakresie leasingów statków powietrznych. Jej celem było ułatwienie zawierania umów leasingu na szczeblu międzynarodowym, przy zachowaniu sprawiedliwej równowagi interesów stron uczestniczących w transakcji⁵.

W literaturze zagranicznej dotyczącej leasingu sprzętu lotniczego za umowę leasingu przyjmuje się taką umowę, na mocy której właściciel majątku (leasingodawca) udziela drugiej stronie (leasingobiorcy) wyłącznego prawa do korzystania z tego majątku przez uzgodniony czas, w zamian za okresową zapłatę umownej raty. Umowę leasingu od umowy sprzedaży na raty różni intencja leasingobiorcy, którą nie jest – jak w przypadku kupującego, zawierającego umowę sprzedaży na raty – stanie się właścicielem przedmiotu po zakończeniu spłaty rat⁶. Przedmiotem umowy leasingu jest zazwyczaj statek powietrzny lub części lotnicze.

Stronami umowy leasingu są przede wszystkim leasingodawca, będący właścicielem wynajmowanego innemu podmiotowi statku powietrznego, oraz leasingobiorca, będący z kolei stroną, która wynajmuje statek powietrzny od leasingodawcy na własny użytek. W przemyśle lotniczym linia lotnicza jest zazwyczaj leasingobiorcą, podczas gdy instytucja finansowa lub inna firma będzie leasingodawcą. Czasami jednak także inna linia lotnicza może być leasingodawcą⁷.

3. Główne rodzaje leasingu stosowanego w lotnictwie

Leasing dzieli się na operacyjny i finansowy. Na podstawie analizy rocznych raportów z lat 2004–2006 wybranych największych linii lotniczych świata można zauważyć, że w Europie najczęstszą formą leasingu jest leasing operacyjny. Z zebranych danych wynika, że także w USA dominuje leasing operacyjny, natomiast w krajach azjatyckich prym wiodzie leasing finansowy⁸.

⁵ J. Poczobut, *Właściwość prawa dla umowy leasingu – zagadnienia węzłowe*, „Rejent” 2001, t. 11, nr 7–8 (123–124).

⁶ P. S. Morrell, *Airline Finance*, Hampshire–Burlington 2007, s. 195.

⁷ B. Vasigh, *Foundations of Airline Finance*, Abingdon 2015, s. 679.

⁸ P. S. Morrell, *Airline...*, op. cit., s. 197.

Przedmiot leasingu finansowego wchodzi w skład majątku korzystającego – leasingobiorcy⁹. Leasing finansowy jest długookresowy, umowy zawierane są na okres od 10 do 26 lat¹⁰. Przeciętny okres takiej umowy leasingu jest szacowany na czas dłuższy niż 75% ekonomicznego okresu użytkowania statku powietrznego. Przedmiot leasingu wchodzi również w skład aktywów leasingobiorcy w bilansie aktywów, za to ponoszone opłaty, do których należą m.in. koszty amortyzacji, są jego zobowiązaniem. Leasingobiorca ponosi koszty uzyskania statku powietrznego i może je rozliczać jako koszty uzyskania przychodu w rozliczeniach podatkowych. Ponosi również bieżące koszty, m.in. konserwacyjne koszty przedmiotu leasingu, oraz inne koszty własności, a także koszty ubezpieczenia.

W przypadku leasingu finansowego niezbędne jest uiszczenie określonej procentowo kwoty ceny samolotu jako wkładu własnego. Leasingobiorca w tego typu leasingu wybiera dokładnie taki statek powietrzny, jaki go interesuje, i wspólnie z leasingodawcą, w porozumieniu z dostawcą, przygotowuje samolot zgodnie z własnymi wymaganiami, uzgadniając jego specyfikację. W umowach leasingu finansowego może również istnieć zapis wskazujący możliwość wykupu statku powietrznego po spłacie wszystkich umownych rat po bardzo korzystnej cenie. Koszt leasingu jest podobny do kosztu zakupu danego statku.

Leasing finansowy jest wybierany przez przewoźników, którzy chcą mieć zdolność kredytową i przy podpisywaniu umowy wolą nie ponosić dodatkowych kosztów, takich jak kaucja czy inne obowiązkowe przedpłaty. Jednocześnie taka umowa pozwala im uzyskać, jeżeli jest to możliwe, rabat u leasingodawcy na przedmiot kupowany u dostawcy statku powietrznego¹¹.

Leasing operacyjny jest leasingiem krótkoterminowym – w porównaniu do leasingu finansowego – ponieważ umowy są zawierane na okres od 1 roku do 7 lat¹², chociaż w przypadku nowych samolotów okres leasingu sięgać może nawet 12 lat. W tym rodzaju leasingu leasingobiorca, jeśli podpisuje umowę dotyczącą używanego już statku powietrznego albo nowego, którego specyfikacja została już przygotowana przez leasingodawcę i przekazana producentowi, nie ma wpływu na produkcję statku powietrznego oraz jego specyfikację, a leasinguje gotowy statek, bez obowiązku spłaty jego pełnego kosztu. Dzięki temu oraz w zależności od potrzeb, jakie stawia rynek, może w krótszym czasie niż w przypadku leasingu finansowego uzyskać do dyspozycji statek powietrzny.

⁹ J. Grzywacz, *Leasing w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2007, s. 99.

¹⁰ P. S. Morrell, *Airline...*, op. cit., s. 198.

¹¹ B. Vasigh, *Foundations...*, op. cit., s. 683.

¹² P. S. Morrell, *Airline...*, s. 200–201.

Po zakończeniu okresu umowy leasingu leasingobiorca może ją przedłużyć o kolejny okres, a czasami wykupić statek po wartości rynkowej lub określonej cenie¹³. W przypadku leasingu operacyjnego właścicielem statku powietrznego, który stanowi przedmiot umowy, jest zawsze finansujący/leasingodawca, rzadko linia lotnicza, i to on może dokonywać odpisu opłat amortyzujących w rozliczeniach podatkowych¹⁴.

Szczególnymi rodzajami leasingu operacyjnego są leasing mokry (*wet leasing*) oraz leasing suchy (*dry leasing*). Te rodzaje leasingu wynikają z rozporządzenia 1008/2008, które definiuje kolejno umowę leasingu bez załogi oraz umowę leasingu z załogą¹⁵. Leasingiem mokrym, czyli umową leasingu z załogą, określa się udostępnienie w ramach formy leasingu operacyjnego do dyspozycji leasingobiorcy statku powietrznego wraz z personelem, paliwem oraz całym zakresem usług określonych w umowie, niezbędnych do przeprowadzenia operacji lotniczej. Statek powietrzny wykonuje operacje lotnicze na podstawie certyfikatu przewoźnika lotniczego AOC leasingodawcy. Leasing mokry określa się jako przedmiot rynku ACMI (*an aircraft, crew, maintenance and insurance lease*, czyli leasing statku powietrznego, załogi, obsługi technicznej i ubezpieczenia). Zazwyczaj w ten sposób wyczarterowany statek powietrzny wykonuje operacje lotnicze pod oznaczeniem właściciela statku/leasingodawcy.

Leasingiem suchym jest natomiast oddanie do użytku w formie leasingu operacyjnego samego statku powietrznego¹⁶. W przypadku leasingu suchego, czyli umowy leasingu bez załogi, statek powietrzny wykonuje operacje na podstawie certyfikatu przewoźnika lotniczego AOC leasingobiorcy. Leasing suchy jest standardowym leasingiem operacyjnym.

Leasing operacyjny mocno wspiera działalność linii lotniczych, jest wygodnym rozwiązaniem, dzięki któremu przewoźnicy mogą szybko zareagować na potrzeby rynku transportowego w danym momencie. Dlatego wytworzyła się też pochodna leasingu mokrego, której nazwę można przetłumaczyć jako leasing wilgotny (*damp leasing*). Leasing wilgotny można zdefiniować jako leasing statku powietrznego z załogą, ale tylko załogą kokpitu, bez personelu pokładowego. W tym wypadku statek powietrzny jest eksploatowany na podstawie certyfikatu

¹³ Ibidem.

¹⁴ J. Grzywacz, *Leasing...*, s. 99.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 293/3 z 31.10.2008).

¹⁶ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 422.

AOC leasingodawcy, jak w przypadku leasingu mokrego¹⁷. Okres trwania takich umów zazwyczaj jest bardzo krótki – wynosi kilka miesięcy lub też umowa jest zawarta na określony sezon¹⁸.

Ważna jest jeszcze jedna forma leasingu operacyjnego: leasing zwrotny (*sale and leaseback*). Polega on na sprzedaniu przez linię lotniczą statku powietrznego przysłemu leasingobiorcy w celu podpisania z nim umowy leasingu operacyjnego. W tym wypadku linia lotnicza szybko otrzymuje gotówkę ze sprzedaży, a jednocześnie dalej eksploatuje „swoj” statek powietrzny i nie musi się już martwić jego sprzedażą w przyszłości (a to może być poważnym zmartwieniem, ponieważ cena rynkowa statku powietrznego stale się obniża z powodu gwałtownego rozwoju technologicznego branży transportu lotniczego i szybkiego przedawniania się technologii stosowanych w samolotach). Okres umów tego rodzaju leasingu wynosi średnio od 3 do 5 lat w przypadku używanych statków powietrznych¹⁹.

4. Umowa leasingu statku powietrznego

Umowy leasingu są konstruowane w zgodzie z Wytycznymi i najlepszymi praktykami w zakresie leasingu statków powietrznych, przygotowanymi przez Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych – IATA (dalej: wytyczne IATA).

Zgodnie z wytycznymi IATA zazwyczaj umowę leasingu poprzedza list intencyjny, określający warunki przyszłej umowy, ustanawiający warunki techniczne i handlowe oraz wskazujący zabezpieczenie na wypadek niedojścia umowy do skutku. Jest on wstępną deklaracją, wyrażającą wolę obu stron do zawarcia przyszłej umowy.

List intencyjny wskazuje przede wszystkim strony umowy, specyfikację statku powietrznego i silników, planowany czas, miejsce i warunki dostawy przedmiotu, czas umowy leasingu wraz z informacjami o możliwości wcześniejszego zakończenia lub wydłużenia umowy, wymogi dotyczące ubezpieczenia, wysokość niezbędnych płatności (do których należą m.in. kaucja, miesięczna rata czy też płatności rezerw remontowych), warunki dotyczące dalszego wynajmu/czarteru statku powietrznego, a także utrzymania technicznego, możliwe modyfikacje

¹⁷ *Wet and damp leasing*, CAA.co.uk, <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Aircraft/Leasing/Wet-and-damp-leasing/> [dostęp: 10.03.2022].

¹⁸ P.S. Morrell, *Airline...*, s. 204.

¹⁹ *Ibidem*.

przedmiotu leasingu, definicje kluczowych dla umowy terminów, kwestie podatkowe, warunki zawieszające list intencyjny, reżim rejestracyjny, właściwe prawo oraz kwestie poufności²⁰. Skutkiem podpisania listu intencyjnego jest uzgodnienie struktury umowy oraz jej kluczowych warunków²¹.

13 listopada 2008 r. Międzynarodowy Instytut Unifikacji Prawa Prywatnego – organizacja dążąca do unifikacji prawa prywatnego, szczególnie w handlu międzynarodowym, której Polska jest członkiem od 1 stycznia 1979 r.²² – przygotował dokument będący modelem prawnym Unidroit dotyczącym leasingu (Unidroit Model Law On Leasing). W art. 10 tego dokumentu znajduje się odniesienie do obowiązków leasingodawcy i leasingobiorcy, które w chwili przekazania przedmiotu leasingu stają się nieodwołalne i niezależne. Ma ono zastosowanie w każdym wypadku do leasingu finansowego, natomiast do leasingu operacyjnego wtedy, gdy umowa tak wskazuje²³. Jest to tzw. klauzula *hell or high water* („choćby się waliło i paliło”) zakładająca, że leasingobiorca, niezależnie od jakichkolwiek komplikacji, jest zobowiązany do zapłaty umownych opłat. Takie zabezpieczenie umowne przenosi ryzyko poniesienia wszelkich kosztów umownych bez możliwości uchylecia się od nich w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności na leasingobiorcę. Klauzula ta, przyjęta przez instytut Unidroit, jest zaczerpnięta z Jednolitego Kodeksu Handlowego Stanów Zjednoczonych (§ 2A-504 UCC)²⁴. Klauzula *hell or high water* jest powszechnie używana w umowach leasingu statków powietrznych.

5. Pandemia COVID-19 i jej skutki dla branży lotniczej

W artykule z 12 lutego 2021 r. Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych w Europie (Airports Council International Europe) określiła spadek liczby pasażerów samolotów w 2020 r. spowodowany pandemią koronawirusa na 1,72 mld osób w porównaniu do 2019 r. Liczba pasażerów zmalała aż o 74% i odpowiadała

²⁰ Guidance Material and Best Practices for Aircraft Leases, Effective May 2017, s. 7 [dostęp: 21.01.2022].

²¹ *The Letter of Intent in Private Aircraft Transactions*, Wiley.law, <https://www.wiley.law/newsletter-5251> [dostęp: 20.01.2022].

²² *Membership*, Unidroit.org, <https://www.unidroit.org/about-unidroit/membership/> [dostęp: 21.01.2022].

²³ *Model law*, Unidroit.org, <https://www.unidroit.org/instruments/leasing/model-law/> [dostęp: 21.01.2022].

²⁴ § 2A-504 Jednolity Kodeks Handlowy Stanów Zjednoczonych (UCC), <https://www.law.cornell.edu/ucc/2A/2A-504> [dostęp: 21.01.2022].

mniej więcej tej z 1995 r.²⁵ Statystyki dotyczące roku 2021, wskazywane przez Europejską Organizację ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej Eurocontrol, podają, że spadek liczby pasażerów w 2020 r. w porównaniu do poprzedniego wyniósł ok. 1,4–1,5 mld²⁶.

Wybuch pandemii COVID-19 natychmiastowo uderzył w komercyjne lotnictwo poprzez ograniczenia w podróżach lotniczych, a nawet zamknięcie przestrzeni powietrznej na kilka miesięcy, czego przykładem była choćby Polska. Zakaz wykonywania lotów pasażerskich (lockdown) z powodu wybuchu pandemii COVID-19 trwał od 15 marca²⁷ do 30 czerwca 2020 r.²⁸ Dotkliwie skutki pandemii odczuły przede wszystkim linie lotnicze. Spadek liczby pasażerów wpłynął negatywnie na ilość wykonanych operacji lotniczych, których liczba dla rynku europejskiego wynosiła 11,1 mln w 2019 r., 5 mln w 2020 r. oraz 6,2 mln w 2021 r.²⁹ Spowodowało to upadek takich linii lotniczych jak brytyjska spółka Flybe³⁰ czy niemiecka SunExpress Deutschland³¹. Innym skutkiem kryzysu są restrukturyzacje, chroniące przed ogłoszeniem upadłości. Restrukturyzacja została ogłoszona podczas pandemii COVID-19, by ochronić przed upadłością linię lotniczą LATAM z Chile, która jest największym przewoźnikiem Ameryki Łacińskiej³². Restrukturyzacja dotknęła też drugie co do wielkości linie Australii – Virgin Australia³³.

²⁵ *Europe's airport 2020 passenger traffic back to 1995 levels*, ACI-europe.org, <https://www.aci-europe.org/mediaroom/303-europe-s-airport-2020-passenger-traffic-back-to-1995-levels.html> [dostęp: 21.01.2022].

²⁶ *Charting the European Aviation recovery: 2021 COVID-19 impacts and 2022 outlook*, Aviation Intelligence Unit Think Paper #15 – 1 January 2022 [dostęp: 21.01.2022].

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz.U. z 2020 r. poz. 436).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1050).

²⁹ *LATAM airlines files restructuring plan to exit bankruptcy*, Reuters.com, <https://www.reuters.com/markets/us/latam-airlines-files-restructuring-plan-exit-bankruptcy-2021-11-27/> [dostęp: 21.01.2022].

³⁰ *UK airline Flybe declares bankruptcy as coronavirus dooms the already struggling carrier*, Business Insider, <https://www.businessinsider.com/uk-airline-flybe-declares-bankruptcy-flights-grounded-2020-3?IR=T> [dostęp: 21.01.2022].

³¹ *Europe's first COVID-19 airline exits*, CentreforAviation.com, <https://centreforaviation.com/analysis/reports/europes-first-covid-19-airline-exits-level-europesunexpress-germany-528977> [dostęp: 21.01.2022].

³² *LATAM airlines...*, op. cit.

³³ *Virgin Australia exits restructuring as mid-market airline*, Ch-Aviation.com, <https://www.ch-aviation.com/portal/news/97592-virgin-australia-exits-restructuring-as-mid-market-airline> [dostęp: 21.01.2022].

W celu ochrony przewoźników rządy krajowe postanowiły wspierać narodowe firmy lotnicze. W ten sposób niemiecka grupa lotnicza Lufthansa dostała pomoc publiczną od rządu Republiki Federalnej Niemiec w wysokości 9 mld euro³⁴. Pomoc publiczną otrzymał również polski przewoźnik Polskie Linie Lotnicze LOT w wysokości 2,9 mld złotych³⁵. Sojusz lotniczy KLM i Air France otrzymał duże pożyczki i gwarancje kredytowe, udzielone zarówno przez rząd Francji, jak i Niderlandów. Łączna suma samych pożyczek wynosiła 4 mld euro³⁶.

6. Skutki pandemii na rynku leasingu

Pandemia COVID-19 nie oszczędziła także rynku leasingu. Zakaz wykonywania przewozów lotniczych spowodował brak podstawowych przychodów linii lotniczych będących leasingobiorcami, co doprowadziło do braku regularnych płatności rat w zawartych umowach. Z dostępnych danych wynika, że leasingodawcy w przypadku braku terminowych płatności rat nie rozpoczęli procesów odzyskiwania przedmiotów zawartych umów. Powodem zaniechania działania w tym zakresie mogą być stale obowiązujące ograniczenia w podróży oraz konieczność zaznajomienia się z przepisami lotniczymi oraz egzekucyjnymi kraju leasingobiorcy³⁷. W sytuacji, w której leasingodawca zdecydowałby się wsząć postępowanie przeciwko leasingobiorcy ze względu na brak terminowej płatności rat leasingu, pozycja tego drugiego byłaby niekorzystna.

Wydawać by się mogło, że na korzyść leasingobiorcy zadziałać może zasada nadzwyczajnej zmiany stosunków *rebus sic stantibus* zawarta w art. 62 konwencji wiedeńskiej, która może być podstawą do wygaśnięcia lub wycofania się z umowy w przypadku zasadniczej zmiany okoliczności³⁸. Klauzula ta nie ma jednak zastosowania w przypadku umów, w których jest zawarta zasada *hell or high water*. Ta wyłącza bowiem możliwość powoływania się na nadzwyczajne

³⁴ *Lufthansa Stabilization Packages*, LufthansaGroup.com, <https://investor-relations.lufthansa-group.com/en/corporate-governance/stabilization-packages.html> [dostęp: 21.01.2022].

³⁵ *Pomoc dla LOT. Znamy warunki*, Rynek-Lotniczy.pl, <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/pomoc-dla-lot-znamy-warunki-10350.html> [dostęp: 21.01.2022].

³⁶ *State Support to the Air Transport Sector: Monitoring Developments Related to the COVID-19 Crisis*, OECD.org, <https://www.oecd.org/corporate/State-Support-to-the-Air-Transport-Sector-Monitoring-Developments-Related-to-the-COVID-19-Crisis.pdf> [dostęp: 21.01.2022].

³⁷ *COVID-19: Where to next for airlines and their investors?*, TwoBirds.com, <https://www.two-birds.com/en/news/articles/2020/global/covid-19-where-to-next-for-airlines-and-their-investors> [dostęp: 21.01.2022].

³⁸ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

okoliczności w celu dokonania zmian w umowie, szczególnie w zakresie płatności. Powoływanie się na nadzwyczajne okoliczności jest oświadczeniem jednej ze stron, że ze względu na wystąpienie niemożliwego do przewidzenia w okresie zawierania umowy zdarzenia nie jest się w stanie wykonać zobowiązania, mimo że w tym samym czasie druga strona swoje zobowiązania umowne wykonuje. Twierdzenie to jest zgodne z wytycznymi instytutu Unidroit dotyczącymi zawierania w umowach leasingu tak rygorystycznego zapisu³⁹. Zgodnie z nimi klauzula *hell or high water* obowiązuje od dostarczenia przedmiotu leasingu i akceptacji przedmiotu leasingu przez leasingobiorcę, a wszelkie dalsze czynności nie powinny zwalniać leasingobiorcy od zapłaty umownego czynszu⁴⁰.

Stanowisko takie, choć surowe, znajduje odzwierciedlenie w publikowanych wyrokach. Sąd Okręgowy USA dla Północnego Okręgu Iowa (US District Court for the Northern District of Iowa) w dniu 3 grudnia 2013 r. rozpatrzył sprawę o sygnaturze akt: 1:2013cv00059 z powództwa General Electric Capital Corp. przeciwko FPL Service Corp. Sprawa dotyczyła zaprzestania spłaty czynszu wynikającego z umowy leasingu ze względu na zaistnienie nadzwyczajnych okoliczności – huraganu Sandy, który zniszczył cały leasingowany sprzęt. Sąd po rozpatrzeniu sprawy wskazał, że wskutek zawarcia w umowie klauzuli *hell or high water* raty powinny być uiszczane bez względu na zniszczenie przedmiotu⁴¹. Niektóre sądy ograniczyły jednak skuteczność klauzuli w przypadkach złej woli lub oszustwa, które uniemożliwiłyby wykonanie umowy lub też stworzyłyby warunki, w których wykonanie umowy naruszałoby porządek publiczny⁴².

Z powodu braku przychodu, uniemożliwiającego zapłatę czynszu umownego, leasingobiorcy czasem są wręcz zmuszeni do aneksowania umów leasingu, które na celu mają zmniejszenie raty. Przed takim warunkiem zostały postawione Polskie Linie Lotnicze LOT, które musiały renegocjować umowy leasingowe w celu uzyskania pomocy publicznej⁴³.

³⁹ Comments Regarding The Key Issues To Be Dealt With In A Model Law On Leasing, 17–18 October 2005, s. 8, <https://www.unidroit.org/english/documents/2005/study59a/ab-leasing-1-wp2-e.pdf> [dostęp 30.01.2022].

⁴⁰ Ibidem, s. 8.

⁴¹ *General Electric Capital Corporation v. FPL Service Corp.*, Dockets.Justia.com, <https://dockets.justia.com/docket/iowa/iandce/1:2013cv00059/40287>; *General Electric Capital Corp. v. FPL Service Corp.*, Casetext.com, <https://casetext.com/case/gen-elec-capital-corp-v-fpl-serv-corp-1> [dostęp: 21.01.2022].

⁴² *COVID-19 restrictions and enforceability of 'hell and high water' contract clauses*, JDSupra.com, <https://www.jdsupra.com/legalnews/covid-19-restrictions-and-17799/> [dostęp: 21.01.2022].

⁴³ *Pakiet pomocowy dla PLL LOT przyjęty*, Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/pakiet-pomocowy-dla-pll-lot-przyjety> [dostęp: 20.01.2022].

Sposobem na szybkie uzyskanie niezbędnej dla leasingobiorcy gotówki, która mogłaby realnie wesprzeć przedsiębiorstwo mające własną flotę, byłaby sprzedaż statków powietrznych, będących własnością linii lotniczej. W celu sprzedaży, a jednocześnie możliwości używania dopracowanego na potrzeby linii lotniczej statku powietrznego, linie decydują się na leasing zwrotny. Takie rozwiązanie stało się bardzo popularne wśród linii mających nieobciążone aktywa w postaci statków powietrznych⁴⁴. W 2020 r. odnotowano na całym świecie takie praktyki, zarówno w przypadku linii niskokosztowych, jak amerykański JetBlue czy węgierski Wizz Air, ale też narodowych przewoźników, m.in. Air France, British Airways, SAS oraz Air China⁴⁵.

Zła sytuacja dotknęła również rynek leasingu operacyjnego ACMI. CityJet, będący znanym na rynku europejskim leasingodawcą z rynku ACMI, świadczący usługi mokrego leasingu, również został doprowadzony do niewypłacalności z powodu pandemii COVID-19, przez którą flota została uziemiona. Na krytyczną sytuację finansową firmy wpłynęło też anulowanie przez pandemię kontraktów na eksploatację statków powietrznych z liniami lotniczymi Air France i Brussel Airlines, a następnie także z irlandzkim przewoźnikiem Aer Lingus⁴⁶.

Rynek ACMI broni się przed skutkami pandemii, oferując leasingobiorcom dużo niższe stawki niż te, które były dostępne poza sezonem – niektóre spadły o ponad 62% w porównaniu z 2019 r. Został także zmieniony na korzyść leasingobiorców okres zawieranych umów – ze standardu przynajmniej 6 miesięcy do okresu leasingu wynoszącego 2 miesiące⁴⁷.

Brak terminowych płatności czynszów z umów leasingów oraz rezygnacja z niedostarczonych jeszcze statków powietrznych odbiły się też na leasingodawcach. Ta grupa przedsiębiorców odczuła skutek pandemii dużo później niż linie lotnicze wykonujące regularne przewozy. O ile na początku pandemii leasingodawcy nie zanotowali dużego spadku przychodów, o tyle już w III kwartale

⁴⁴ *Aircraft sale and leaseback during COVID-19*, Accaviation.com, <https://www.accaviation.com/aircraft-sale-and-leaseback-during-covid-19/> [dostęp: 21.01.2022].

⁴⁵ *Covid-19 and impact on sale and leaseback activity*, IBA.aero, <https://www.iba.aero/insight/covid-19-and-impact-on-sale-and-leaseback-activity/> [dostęp: 21.01.2022].

⁴⁶ *Europe's first COVID-19 airline exits: LEVEL Europe/SunExpress Germany*, CentreforAviation.com, <https://centreforaviation.com/analysis/reports/europes-first-covid-19-airline-exits-level-europesunexpress-germany-528977> [dostęp: 21.01.2022].

⁴⁷ *The ACMI leasing market during COVID-19*, Accaviation.com, <https://www.accaviation.com/the-acmi-leasing-market-during-covid-19/> [dostęp: 21.01.2022].

2020 r. ich przychody gwałtownie spadły, nawet do 67% w porównaniu do stanu sprzed pandemii⁴⁸.

7. Zakończenie

Bezsprzecznie straty poniesione w lotnictwie spowodowane pandemią COVID-19 będą odczuwalne jeszcze przez kilka najbliższych lat i mogą doprowadzić do upadku kolejnych przedsiębiorstw lotniczych lub też przymusowych restrukturyzacji.

Pomoc finansowa państw chroni jednak przed upadkiem wiele przedsiębiorstw lotniczych. Ma też wpływ na życie obywateli krajów obsługujących firmy lotnicze, ponieważ pozwala ochronić wiele miejsc pracy. Mimo obecnego spadku popytu na podróże lotnicze, wszystko wskazuje na to, że branża transportowa będzie się nadal rozwijać i stawać coraz bardziej dochodowa.

Korzyścią dla leasingobiorców jest możliwość aneksowania umów leasingu w zakresie obniżenia kosztów z jednoczesnym wydłużeniem okresu ich spłat. Z drugiej strony fakt odkupowania statków powietrznych w ramach umów leasingu zwrotnego spowoduje, że to oni będą posiadaczami statków, które z każdym rokiem eksploatacji tracą na wartości.

Kolejnym czynnikiem, który trzeba brać pod uwagę przy prognozach, jest większa podaż statków powietrznych od popytu. Ograniczone zapotrzebowanie na nowe statki powietrzne w czasach konieczności walki o każdego pasażera, a także kolejne programy pomocy publicznej nie sprzyjają zawieraniu nowych umów leasingowych.

Trzeba podkreślić, że leasingodawcy też mają swoje zobowiązania finansowe, chociażby w stosunku do dostawców statków powietrznych, od których kupują sprzęt lotniczy. W takiej sytuacji można się spodziewać, że w końcu na wokandy w różnych państwach trafią powództwa złożone przez leasingodawców. Rozważyć należałoby, czy klauzula *hell or high water* rzeczywiście jest bezwzględnie i mimo wszystko obowiązująca w takim zakresie, w jakim została podpisana, oraz czy nawet w przypadku tak długiego przestoju rynku lotniczego nie może obowiązywać klauzula *rebus sic stantibus*. Jeżeli sądy będą podtrzymywały dotychczasowe stanowisko dotyczące klauzuli *hell or high water*, zabezpieczającej leasingodawcę, to rozważenia wymaga, czy do umów leasingu

⁴⁸ COVID-19's impact on aircraft lessors: are the dominoes starting to fall?, Alixpartners.com, <https://www.alixpartners.com/insights-impact/insights/ad-minute-covid-19-s-impact-on-aircraft-lessors-are-the-dominoes-starting-to-fall/> [dostęp: 21.01.2022].

warto wprowadzić nowe uregulowania dotyczące nadzwyczajnych i nieprzewidzianych okoliczności, jakimi chociażby jest rządowy zakaz prowadzenia przez przedsiębiorstwo działalności przez określony czas.

Zauważalne jest, że rynek leasingu ACMI wprowadził bardzo korzystne zmiany na rzecz leasingobiorców. Przemawiają za tym konkurencyjne ceny (w porównaniu do czasu sprzed pandemii) oraz krótszy okres zawarcia umowy. Również korzystne dla leasingobiorców jest to, że dostępna jest dla nich różnorodna i liczna flota, a to ze względu na wypowiedzenie ogromnej części umów leasingu. Te działania mogą jednak mówić o niepewnej sytuacji firm świadczących tego rodzaju usługi i możliwości, że ostatecznie nie poradzą sobie ze skutkami pandemii.

Zmiany stosowane w umowach leasingu chronią przede wszystkim leasingodawców, którzy należą do grupy poszkodowanych pandemią COVID-19 przedsiębiorstw. Obecnie nie zapadły jeszcze orzeczenia, które mogłyby wskazać, w którą stronę rozwinie się linia orzecznicza, kwalifikująca pandemię COVID-19 w przypadku powództw wytaczanych przez leasingodawców przez brak płatności rat leasingowych. Dotychczasowe orzeczenia wskazują, że leasingobiorcy nie będą mimo wszystko zwolnieni z obowiązku płatności rat.

Najbliższy czas oraz dalszy przebieg pandemii będą miały decydujący wpływ na sytuację leasingodawców oraz rynek ACMI. W przypadku dalszego rozwoju pandemii, utrzymywania się zmniejszonego popytu na przewozy lotnicze, mniejszej liczby zawieranych umów oraz ostrej konkurencji cenowej wiele firm może nie przetrwać na rynku lotniczym.

ROZDZIAŁ 13

POMIARY TEMPERATURY CIAŁA CZŁONKA ZAŁOGI A OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

PATRYCJA REJNOWICZ

ORCID 0000-0003-0147-0699

1. Wstęp

Truizmem jest stwierdzenie, że trwająca od dwóch lat pandemia i towarzyszące jej rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 (koronawirusa) stanowi olbrzymie wyzwanie dla życia codziennego, gospodarki, systemów opieki zdrowotnej, ale także dla demokracji oraz zasady rządów prawa. W czasie pandemii nie sposób nie dostrzec konfliktu między koniecznością zapewnienia ludziom bezpieczeństwa a ochroną praw człowieka, w tym w szczególności ochroną danych osobowych. Konflikt ten jest szczególnie widoczny w odniesieniu do działań podejmowanych przez władze publiczne, które w deklarowanym celu przeciwdziałania pandemii ograniczają prawa i wolności jednostki¹.

Często spotykanymi ograniczeniami, które mają wpływ na zagadnienia związane z ochroną danych osobowych, są (przykładowo) konieczność poddania się pomiarom temperatury ciała (celem wykluczenia objawów zakażenia koronawirusem), wykonanie testów antygenowych, okazanie ważnego certyfikatu potwierdzającego fakt bycia osobą zaszczepioną lub ozdrowieńcem. Tego rodzaju ograniczenia dotyczą najczęściej osoby chcące podróżować samolotem.

Gorączka jest według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) jednym z najczęstszych objawów zarażenia koronawirusem². Jakkolwiek wykonywanie pomiarów temperatury ciała u pasażerów lotniczych jest już stałą praktyką i zdaje się nie budzić kontrowersji, zupełnie inaczej sytuacja wygląda w przypadku wykonywania takich pomiarów u członków załogi statku powietrznego. W kontekście powyższego pojawia się istotne (z perspektywy ochrony danych osobowych) pytanie, czy przewoźnik lotniczy (jako pracodawca) może wykonywać prewencyjne pomiary temperatury ciała członków załogi.

¹ J. Błachut, S. Dudzik, D. Olczyk, *Ochrona danych osobowych pracownika w warunkach epidemii (wybrane zagadnienia)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 5.

² *Questions and Answers Hub*, WHO.int, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19> [dostęp: 20.03.2022].

2. Analiza przepisów

Nie ulega wątpliwości, że wynik pomiaru temperatury ciała członka załogi (pracownika) stanowi informację o jego stanie zdrowia, a więc jest to dana osobowa wrażliwa. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, dalej: RODO) stanowi, że „zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby”.

Definicja danych osobowych dotyczących zdrowia została ujęta w motywie 35 preambuły RODO jako „wszystkie dane o stanie zdrowia osoby, której dane dotyczą, ujawniające informacje o przeszłym, obecnym lub przyszłym stanie fizycznego lub psychicznego zdrowia osoby, której dane dotyczą”. Z przetwarzaniem danych osobowych mamy do czynienia w przypadku wykonywania na nich zautomatyzowanych bądź niezautomatyzowanych operacji lub zestawu operacji, tj. „zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie” (art. 4 pkt 2 RODO).

Wykonanie u członka załogi statku powietrznego pomiaru temperatury ciała (celem wykluczenia objawów świadczących o zakażeniu koronawirusem) stanowi zbieranie danych dotyczących stanu jego zdrowia, a więc dochodzi wówczas do przetwarzania wrażliwych danych osobowych.

Artykuł 22¹ § 1 i 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.) zawiera zamknięty katalog danych osobowych, których podania można żądać od pracownika. W przytoczonym powyżej przepisie brak wzmianki na temat danych dotyczących stanu zdrowia, ergo KP nie dopuszcza możliwości pozyskiwania/zbierania przez pracodawcę informacji dotyczących stanu zdrowia pracownika.

Zważywszy na to, że zakażenie koronawirusem stanowi poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy trwająca pandemia nie stanowi okoliczności nadzwyczajnej, która uzasadnia umożliwienie pracodawcom dokonywania prewencyjnych kontroli temperatury

ciała u swoich pracowników. Zagadnienie związane z legalnością przeprowadzania takich prewencyjnych kontroli stanowi przedmiot zainteresowania wielu pracodawców. Powyższe jest spowodowane m.in. tym, że zgodnie z art. 207 § 2 k.p. na pracodawcy spoczywa obowiązek ochrony zdrowia i życia pracowników poprzez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. W tym samym paragrafie wyszczególniono podstawowe obowiązki pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Do takich podstawowych obowiązków ustawodawca zaliczył m.in.:

- 1) organizowanie pracy w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy;
- 2) zapewnienie przestrzegania w zakładzie pracy przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, wydawanie poleceń usunięcia uchybień w tym zakresie oraz kontrolowanie wykonania tych poleceń;
- 3) reagowanie na potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dostosowywanie środków podejmowanych w celu doskonalenia istniejącego poziomu ochrony zdrowia i życia pracowników, biorąc pod uwagę zmieniające się warunki wykonywania pracy;
- 4) zapewnienie rozwoju spójnej polityki zapobiegającej wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym uwzględniającej zagadnienia techniczne, organizację pracy, warunki pracy, stosunki społeczne oraz wpływ czynników środowiska pracy;
- 5) uwzględnienie ochrony zdrowia młodocianych, pracownic w ciąży lub karmiących dziecko piersią oraz pracowników niepełnosprawnych w ramach podejmowanych działań profilaktycznych;
- 6) zapewnienie wykonania nakazów, wystąpień, decyzji i zarządzeń wydawanych przez organy nadzoru nad warunkami pracy;
- 7) zapewnienie wykonania zaleceń społecznego inspektora pracy.

W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek stworzenia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest „jednym z najważniejszych i niezbywalnych obowiązków pracodawcy w stosunku pracy”³. Nie można bowiem akceptować sytuacji, w której przypadki w oczywisty sposób prowadzące do zagrożenia bezpieczeństwa ludzi w zakładzie pracy miałyby pozostać bez jakiegokolwiek reakcji odpowiedzialnego za ochronę ich zdrowia i życia pracodawcy⁴.

³ D. Książek, *Miejsce pracy jako istotny element umowy o pracę*, LEX 2013, rozdz. IX, pkt 1.

⁴ J. Błachut, S. Dudzik, D. Olczyk, *Ochrona danych osobowych pracownika w warunkach epidemii (wybrane zagadnienia)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 42–52.

Jak zatem pracodawca ma wywiązać się z wyżej wymienionych obowiązków w czasie pandemii, skoro k.p. nie zawiera podstawy prawnej umożliwiającej pracodawcy zbieranie danych o stanie zdrowia poprzez wykonywanie pomiarów temperatury ciała? Odpowiedzi na postawione powyżej pytanie należy poszukiwać w art. 9 ust. 2 RODO, który dopuszcza (przy spełnieniu przesłanek określonych w tym przepisie) przetwarzanie danych osobowych dotyczących zdrowia.

Artykuł 9 ust. 2 lit. i) stanowi podstawę prawną do przetwarzania danych o stanie zdrowia w sytuacji, gdy:

przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z interesem publicznym w dziedzinie zdrowia publicznego, takich jak ochrona przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi lub zapewnienie wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa opieki zdrowotnej oraz produktów leczniczych lub wyrobów medycznych, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które przewidują odpowiednie, konkretne środki ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w szczególności tajemnicę zawodową.

Bez wątpienia koronawirus stanowi poważne transgraniczne zagrożenie. Pracodawca (przewoźnik lotniczy) może zatem na podstawie wskazanego przepisu legalnie wykonać pomiar temperatury ciała u członka załogi, uzasadniając to ochroną przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi oraz działaniem w interesie publicznym w dziedzinie zdrowia. Wykonywanie pomiarów temperatury ciała u członków załogi celem wykrycia objawów zakażenia koronawirusem jest w pełni uzasadnione. Członek załogi podczas lotu ma bezpośredni kontakt z dużą ilością pasażerów (a także innych współpracowników), dlatego szczególnie istotne jest, aby do pracy zostali dopuszczeni jedynie ci pracownicy, którzy nie wykazują objawów zakażenia, tak by pokład samolotu nie stał się ogniskiem rozprzestrzeniania się koronawirusa.

Dokonywanie przez przewoźnika lotniczego (jako pracodawcę) prewencyjnych, wrywkowych czy też regularnych kontroli temperatury członków załogi (jako pracowników) również w świetle art. 9 ust. 2 lit. b), g) i h) RODO, tj. przy spełnieniu wskazanych poniżej przesłanek:

- 1) niezbędności dla wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, o ile jest to dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, lub porozumieniem zbiorowym na mocy prawa państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą (lit. b);

- 2) niezbędności ze względów związanych z ważnym interesem publicznym (lit. g) oraz
- 3) niezbędności dla celów profilaktyki zdrowotnej lub medycyny pracy, dla oceny zdolności pracownika do pracy, diagnozy medycznej, zapewnienia opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego, leczenia lub zarządzania systemami i usługami opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego lub zgodnie z umową z pracownikiem służby zdrowia (lit. h).

Motyw 46 preambuły RODO stanowi:

przetwarzanie danych osobowych należy uznać za zgodne z prawem również w przypadkach, gdy jest niezbędne do ochrony interesu, który ma istotne znaczenie dla życia osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby fizycznej. Żywozny interes innej osoby fizycznej powinien zasadniczo być podstawą przetwarzania danych osobowych wyłącznie w przypadkach, gdy ewidentnie przetwarzania tego nie da się oprzeć na innej podstawie prawnej. Niektóre rodzaje przetwarzania mogą służyć zarówno ważnemu interesowi publicznemu, jak i żywozynom interesom osoby, której dane dotyczą, na przykład gdy przetwarzanie jest niezbędne do celów humanitarnych, w tym monitorowania epidemii i ich rozprzestrzeniania się lub w nadzwyczajnych sytuacjach humanitarnych, w szczególności w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka.

Z powyższego wynika, że ochrona danych osobowych pracownika nie stanowi wartości nadrzędnej nad ochroną jego życia i zdrowia. Z oświadczenia przewodniczącej EROD w sprawie przetwarzania danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19 wynika, że:

zasady ochrony danych (takie jak RODO) nie ograniczają środków podejmowanych w ramach walki z pandemią koronawirusa. Walka z chorobami zakaźnymi jest wspólnym celem dla wszystkich narodów i dlatego powinna być wspierana w najlepszy możliwy sposób. W interesie ludzkości leży ograniczenie rozprzestrzeniania się chorób i wykorzystanie nowoczesnych technik w walce z plagami dotykającymi znaczną część świata⁵.

⁵ Oświadczenie Przewodniczącej EROD w sprawie przetwarzania danych osobowych w kontekście pandemii COVID-19 przyjęte w dniu 19 marca 2020 r, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1463> [dostęp: 20.03.2022].

Stanowisko przewodniczącej EROD w pełni koresponduje ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej: prezes UODO) wyrażonym w oświadczeniu z dnia 12 marca 2020 r., zgodnie z którym „przepisy o ochronie danych osobowych nie mogą być stawiane jako przeszkoda w realizacji działań w związku z walką z koronawirusem. Wskazane przepisy nie stoją w sprzeczności z zasadami przetwarzania danych i nie naruszają RODO”⁶.

Niejednokrotnie zdarza się, że dane osobowe szczególnej kategorii przetwarzane są na podstawie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą⁷. Warto zatem zastanowić się, czy zgoda członka załogi (jako pracownika) może stanowić podstawę do przetwarzania przez przewoźnika lotniczego (jako pracodawcy) danych osobowych dotyczących zdrowia (tutaj wyniku pomiaru temperatury ciała). Odpowiedzi na tak postawione pytanie należy poszukiwać w stanowisku prezesa UODO z dnia 5 maja 2020 r., w którym wprost wskazano, że art. 9 ust. 2 lit. a) RODO (tj. zgoda osoby, której dane dotyczą) nie może stanowić podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych dotyczących zdrowia w sektorze zatrudnienia, a zatem w relacji pracodawca–pracownik oraz w relacji z podmiotem publicznym⁸. Zdaniem prezesa UODO zgoda nie powinna stanowić ważnej podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych w szczególnej sytuacji, w której wyraźnie brak równowagi między osobą, której dane dotyczą, a administratorem, np. w relacji pracodawca–pracownik, bowiem w takim przypadku mało prawdopodobne jest, aby zgoda została wyrażona w sposób dobrowolny⁹.

Pomimo że – jak już zostało to wskazane – pracodawcy mają podstawę prawną, by wykonywać kontrolę temperatury ciała u pracownika, wielu pracowników oponuje przeciwko takim pomiarom. Taka sytuacja może hipotetycznie mieć miejsce również w przypadku członka załogi. Powstaje zatem fundamentalne pytanie o to, czy jako pracownik może on odmówić poddania się takim pomiarom. Co do zasady pracodawca nie może zmusić pracownika do poddania się prewencyjnym pomiarom temperatury ciała. Zastrzec przy tym jednak należy, że jednym z podstawowych obowiązków pracownika jest sumienne i staranne wykonywanie pracy oraz stosowanie się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy (art. 100 § 1 k.p.). Ponadto pracownik jest zobowiązany do przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 100 § 2 pkt 3 k.p.),

⁶ Oświadczenie Prezesa UODO w sprawie koronawirusa z dnia 12 marca 2020 r., <https://uodo.gov.pl/pl/138/1456> [dostęp: 20.03.2022].

⁷ Por. art. 9 ust. 2 lit. a) RODO.

⁸ Stanowisko Prezesa UODO z dnia 5 maja 2020 r., <https://uodo.gov.pl/pl/138/1516> [dostęp: 20.03.2022].

⁹ Ibidem.

a także do współdziałania z pracodawcą i przełożonymi w wypełnianiu obowiązków dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 211 ust. 7 k.p.).

Jeśli zaś pracodawca nie będzie przetwarzał danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany (tj. nie będzie korzystał ze stacji do pomiaru temperatury pracowników, które automatycznie zapisują informacje o dokonanych pomiarze) bądź też nie będzie dokonywał przetwarzania w „tradycyjnej” formie papierowej w celu zamieszczenia w zbiorze danych, to do takiego przetwarzania nie będą miały zastosowania przepisy RODO¹⁰.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że członek załogi nie powinien oponować przeciwko wykonaniu u niego pomiaru temperatury ciała celem wykluczenia jednego z głównych objawów zakażenia koronawirusem. Specyfika pracy członka załogi polega m.in. na tym, że każdego dnia ma on kontakt z bardzo dużą ilością pasażerów oraz współpracowników (innych członków załogi). Z tego też powodu winien współdziałać z pracodawcą w przeciwdziałaniu rozprzestrzenianiu się koronawirusa i w tym celu każdorazowo poddać się kontrolnym pomiarom temperatury swojego ciała, by pokład samolotu nie stał się przestrzenią zakażenia koronawirusem.

W każdym jednak przypadku pracodawca jest zobligowany do działania z zachowaniem zasady minimalizacji. Przejawiać się to powinno m.in. w tym, że wynik pomiaru nie jest utrwalany, działanie wobec pracownika wiąże się jedynie z umożliwieniem lub uniemożliwieniem mu wejścia do zakładu pracy, zaś informacja o wynikach pomiaru (są one poufne) oraz ewentualnym odesłaniu pracownika do domu jest przekazywana jedynie tym osobom, którym ta wiedza jest niezbędna dla zarządzania zakładem pracy¹¹. Jeśli zaś chodzi o sam sposób przeprowadzenia badań temperatury ciała, to powinien być on poufny – pracownicy powinni wchodzić na nie indywidualnie i powinna wykonywać je jedna osoba¹².

Niezbędne jest także dopełnienie obowiązku informacyjnego, z którym podmiot danych (tu członek załogi) może się bezpośrednio zapoznać. Klauzula informacyjna może być zarówno zastosowana w kwestionariuszu, jak i dostępna w zakładzie pracy, urzędzie czy na stronie internetowej. Osoba, której dane dotyczą, powinna zostać poinformowana o podstawowych kwestiach związanych z przetwarzaniem jej danych osobowych (dane administratora, cel przetwarzania, podstawa prawna, zakres danych) najpóźniej w momencie zbierania

¹⁰ *Mierzenie temperatury pracownikom*, Raczkowski.eu, <https://raczkowski.eu/prohr/koronawirus/mierzenie-temperatury-pracownikom.html> [dostęp: 20.03.2022].

¹¹ J. Błachut, S. Dudzik, D. Olczyk, *Ochrona danych...*, op. cit.

¹² *Pomiar temperatury ciała pracowników a RODO*, LubasziWspolnicy.pl, <https://www.lubasziwspolnicy.pl/pomiar-temperatury-ciala-pracownikow-a-rod/> [dostęp: 20.03.2022].

danych, a następnie ewentualnie odesłana do pełnej treści klauzuli, która znajduje się w tych miejscach¹³.

3. Zakończenie

Nie sposób uznać, że wskazany powyżej model postępowania pracodawcy jest nadmiarowy, bowiem pracodawca (przykładowo) może wydać rekomendacje, aby pracownicy nie przychodzili do pracy w przypadku złego samopoczucia bądź gdy sami zdiagnozują u siebie podwyższoną temperaturę. Tego rodzaju rekomendacje nie zwolnią pracodawcy z odpowiedzialności w zakresie ochrony zdrowia pracowników wszelkimi dostępnymi metodami. Warto w tym miejscu odnotować wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2008 r., w którym stwierdzono, że

pracodawca ma odpowiednio wykorzystywać osiągnięcia nauki i techniki. Ma obowiązek wykorzystać każdą zdobycz naukową, każdy postęp techniczny, każde doświadczenie życiowe dla wzmocnienia ochrony zdrowia i życia pracowników i innych osób wykonujących pracę w danym zakładzie. Realizacja tego obowiązku ma więc stanowić nieodłączny element działalności pracodawcy. Obowiązek odpowiedniego wykorzystania osiągnięć nauki i techniki wyznacza w sposób najbardziej ogólny powinności pracodawcy w zabezpieczeniu zatrudnionych osób przed szkodliwymi warunkami pracy. Odgrywa także istotną rolę w wyznaczaniu konkretnych zadań i obowiązków w zakresie bhp. Obowiązek wykorzystywania osiągnięć nauki i techniki powinien być rozumiany dynamicznie. Dynamizm ten oznacza, że obowiązkiem pracodawcy jest ciągłe śledzenie rozwoju i wdrażanie postępu. Dyrektywę tę należy rozumieć podobnie jak dyrektywę odpowiedniego stosowania prawa. Chodzi więc o modyfikowanie wymogów w stosowaniu osiągnięć nauki i techniki poprzez uwzględnianie istniejących w danej konkretnej sytuacji warunków technicznych, technologicznych, i organizacyjnych, aby w efekcie uzyskać jak najlepsze wyniki w zakresie bhp¹⁴.

Doświadczeniem życiowym i wdrażaniem postępu jest właśnie pomiar temperatury ciała celem minimalizowania ryzyka zakażenia koronawirusem.

¹³ Stanowisko Prezesa UODO z dnia 5 maja 2020 r., <https://uodo.gov.pl/pl/138/1516> [dostęp: 20.03.2022].

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 maja 2008 r., I OSK 785/07, LEX nr 471497.

ROZDZIAŁ 14

WPEŁYW PANDEMII COVID-19 NA KIERUNKI ROZWOJU PRAWA DRONÓW

URSZULA WILKOWSKA
ORCID 0000-0002-9704-985X

1. Wstęp

Gdy COVID-19¹ przetoczył się przez świat na początku 2020 r., przedsiębiorstwa technologiczne próbowały zacząć tworzyć produkty przeznaczone do walki z pandemią. Ta zmiana była szczególnie widoczna w cywilnym przemyśle dronów, w którym firmy przewidywały, że pandemia udowodni wartość ich technologii. Ponieważ drony były dostosowywane do wszystkiego, od monitorowania wymagań dotyczących dystansu społecznego po dostarczanie zaopatrzenia medycznego, przedsiębiorstwa miały nadzieję, że społeczeństwo, historycznie sceptycznie nastawione do dronów, może raz na zawsze przekonać się do tej technologii.

W rozwoju operacji realizowanych z wykorzystaniem dronów wyzwaniem jest akceptacja społeczna stanowiących regulacji prawnych. Termin „prawo dronów” obejmuje prawne aspekty użytkowania bezzałogowych statków powietrznych. Celem stanowiącego prawa jest zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym i podążanie za komercyjnymi celami przyświecającymi rozwojowi tego sektora gospodarki.

W niniejszym rozdziale dokonana została analiza zastosowań dronów do walki z pandemią COVID-19 oraz problemy związane z odbiorem społecznym użycia nowych technologii. Następnie, po ustaleniu stanu prawnego dotyczącego cywilnych operacji z wykorzystaniem dronów, przeprowadzono analizę kierunków

¹ Pod koniec 2019 r. w Wuhan w Chinach pojawił się wirus, nazwany później *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2), który spowodował chorobę znaną jako COVID-19, cechującą się głównie gorączką i objawami ze strony układu oddechowego. Wysoce zaraźliwy wirus rozprzestrzenił się w regionach Chin, Stanów Zjednoczonych i Europy na początku 2020 r. W marcu 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła wybuch pandemii, a podróże zostały poważnie ograniczone w celu kontrolowania rozprzestrzeniania się pandemii. W wielu rejonach zamknięto szkoły i przedsiębiorstwa oraz wdrożono wytyczne dotyczące pozostania w miejscu zamieszkania. *Encyclopædia Britannica*, <https://www.britannica.com/science/coronavirus-virus-group> [dostęp: 26.03.2022].

rozwoju przepisów eksploatacyjnych, które mogą mieć zastosowanie do użytkowania dronów w Stanach Zjednoczonych Ameryki i państwach europejskich.

2. Cele i metody badawcze

Celem rozdziału jest systemowe przedstawienie wpływu pandemii COVID-19 na unormowania dotyczące wykorzystywania bezzałogowych statków powietrznych. Analiza koncentruje się wokół zmiany opinii społecznej na temat uwarunkowań regulacyjnych odnoszących się do używania dronów i uprawnień do ich wykorzystywania. Przy okazji prowadzonych tu rozważań, ze względu na przyjęty cel badań, autorka skorzystała z metody formalno-dogmatycznej (logiczno-językowej) poprzez analizę przepisów prawa, skupiając się na kluczowych aktach prawa Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Metoda ta została wykorzystana do analizy i oceny aktualnych oraz tworzonych regulacji prawnych w zakresie podjętej problematyki. Analiza materiału prawnego oraz dostępnych projektów aktów prawnych i dokumentów posłużyła do zastosowania metody prawno-porównawczej. Przedmiotem badań komparatystycznych objęto regulacje amerykańskie i europejskie.

3. Wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych w czasie pandemii COVID-19

Drony to potoczne określenie bezzałogowych statków powietrznych (BSP), są to urządzenia sterowane z ziemi przez pilota-operatora. Drony mogą również być wcześniej zaprogramowane, w tym przypadku tzw. lot autonomiczny jest wykonywany bez kontroli człowieka². Warto przy tym dodać, że nazwa „bezzałogowy statek powietrzny” jest polskojęzycznym odpowiednikiem wyrażenia *unmanned aircraft* (*unmanned aerial vehicle*), powszechnie używanego w anglojęzycznej literaturze naukowej, a stosowanego także w dokumentach organizacji międzynarodowych, takich jak Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)³. W dalszej części niniejszego rozdziału pojęcia „dron”, „bezzałogowy statek powietrzny” i skrót BSP będą traktowane synonimicznie.

² A. Konert, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Zagadnienia cywilno-prawne*, Warszawa 2020, s. 5.

³ M. Osiecki, *Drony – przyszłość lotnictwa i wyzwanie legislacyjne. Kilka uwag o nowych regulacjach unijnych dotyczących bezzałogowych statków powietrznych*, „Kwartalnik Antymonopolowy

Producenci i operatorzy dronów przystąpili do walki z pandemią na różne sposoby. Jednym z nich był pomysł wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych do przeprowadzania dezynfekcji z powietrza⁴. Jednak już w maju 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) wydała raport, w którym nie zaleca opryskiwania obszarów zewnętrznych w celu zabicia wirusa COVID-19 lub innych patogenów. Według WHO środek dezynfekujący jest dezaktywowany przez brud i zanieczyszczenia i nie jest możliwe ręczne czyszczenie i usuwanie całej materii organicznej z takich miejsc. W rzeczywistości kampanie masowej dezynfekcji mogą same w sobie stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego⁵. Zastosowanie dronów dezynfekujących ilustruje przypadek, w którym technologia jest wykorzystywana do rozwiązania jednego konkretnego problemu, ale może stworzyć zupełnie nowy problem. Ostatecznie drony dezynfekujące nie ograniczyły rozprzestrzeniania się wirusa, ale były sposobem na zapewnienie opinii publicznej, że mają pozytywny wpływ na zapewnienie zdrowia publicznego.

Kolejną inicjatywą podjętą przez producentów bezzałogowych statków powietrznych podczas pandemii jest używanie dronów wyposażonych w urządzenia wykrywające gorączkę. Technologia obrazu termowizyjnego ma za zadanie ograniczać choroby. Została przyjęta przez kilka krajów azjatyckich po wybuchu epidemii SARS w latach 2002–2004⁶. W kwietniu 2020 r. policja w Westport w stanie Connecticut ogłosiła, że nawiąże współpracę z kanadyjską firmą Draganfly, aby używać narzędzi komputerowych do monitorowania temperatury obywateli i wykrywania oznak kaszlu i chorób, tylko po to, by zamknąć program

i Regulacyjny” 2018, nr 7(7), s. 131, <https://ikar.wz.uw.edu.pl/images/numery/54/129.pdf> [dostęp: 3.01.2022].

⁴ J. Yang, T. Reuter, *3 ways China is using drones to fight coronavirus*, World Economic Forum, 16.03.2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/three-ways-china-is-using-drones-to-fight-coronavirus/> [dostęp: 27.03.2022].

⁵ World Health Organization, *Cleaning and Disinfection of Environmental Surfaces in the Context of COVID-19*, WHO.int, s. 3, <https://www.who.int/publications/i/item/cleaning-and-disinfection-of-environmental-surfaces-in-the-context-of-covid-19> [dostęp: 27.03.2022].

⁶ „Chociaż drony wykrywające gorączkę stanowią oczywiste zagrożenie dla prywatności, jest większy problem: nie ma żadnych dowodów, że faktycznie działają. Czujniki termiczne, które pozostają nieruchome na ziemi, mają już niepokojąco niskie wskaźniki dokładności, a problemy te nasilają się wykładniczo, gdy próbuje się określić temperaturę wielu osób jednocześnie z pozycji setek stóp na niebie. Na początku czerwca 2021 r. władze Korei Południowej planowały użyć dronów wyposażonych w kamery termowizyjne do wykrywania rozgorączkowanych ludzi na plaży – w prawie najbardziej nieprzyjaznym środowisku, jakie można sobie wyobrazić do dokładnego rejestrowania temperatury ludzkiego ciała z powietrza”; za: F. Greenwood, *Assessing the impact of drones in the global COVID response*, Slate, <https://www.brookings.edu/techstream/assessing-the-impact-of-drones-in-the-global-covid-response/> [dostęp: 27.03.2022].

w obliczu gwałtownego sprzeciwu publicznego⁷. Społeczny odbiór urządzeń mierzących temperaturę w większości jest negatywny, ze względu na to, że ludzie uznają technologie obrazujące za ingerencję w ich życie prywatne.

Najbardziej jednak kontrowersyjną praktyką jest użycie BSP do sprawowania szeroko pojętego nadzoru. Do celów komunikacyjnych w wielu miejscach na świecie drony zostały wyposażone w głośniki, które przekazują bezpośrednie komunikaty o dystansie społecznym lub wymaganych środkach ochrony. Podczas gdy Chiny były pionierami tej praktyki, władze w Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii, Francji, Wielkiej Brytanii i Indiach⁸ szybko poszły w ich ślady, wykorzystując wideo z dronów, aby ustalić, czy ludzie wychodzą na zewnątrz lub gromadzą się w zbyt dużej liczbie. Władze mogły nawet używać dronów do wydawania poleceń obywatelom, dzięki wyprodukowanemu przez przedsiębiorstwo DJI dronowi wyposażonemu w głośnik. Drony monitorujące zachowanie dystansu społecznego w czasie pandemii spotkały się z wyraźnie chłodnym przyjęciem. W oczach krytyków stworzyły wszechobecne poczucie ciągłego nadzoru powietrznego. Sąd w Paryżu orzekł, że władze miasta nie mogą używać dronów do monitorowania dystansu społecznego, a społeczności w Stanach Zjednoczonych odrzuciły ich użycie przez lokalne regulacje. Niektórzy amerykańscy prawodawcy wyrazili zaniepokojenie, że policyjne BSP były zazwyczaj produkowane przez chińską firmę DJI⁹.

Po dwóch latach pandemii jedynym zastosowaniem dronów, które się obrotowało, jest transport materiałów medycznych. Bezzałogowe statki powietrzne są

⁷ B. Oliveira Martins, Ch. Lavallee, A. Silkoset, *Drone Use for COVID-19 Related Problems: Techno-solutionism and its Societal Implications*, „Global Policy” 2021, t. 12, nr 5, s. 607, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.13007> [dostęp: 26.03.2022].

⁸ W Nicei we Francji policja rozmieściła drony operowane przez firmę Drone06, która wielokrotnie nadawała komunikat: „Przypomnienie instrukcji dotyczących pandemii COVID-19: wszelkie podróże poza domem są zabronione, chyba że są autoryzowane. Proszę zachować bezpieczną odległość co najmniej jednego metra między każdą osobą”; za: RFI, *French Police Deploy Drones to Enforce Coronavirus Restrictions*, RFI.fr, <https://www.rfi.fr/en/france/20200322-french-police-deploy-drones-helicopters-to-enforce-coronavirus-restrictions-covid-19-lockdown> [dostęp: 27.03.2022]. Ponadto wczesny film z drona z pandemii, nakręcony w Chinach w styczniu 2020 r., przedstawia zaskoczoną starszą kobietę wpatrującą się w drona. „Tak, ten dron mówi do ciebie!” – krzyczy na nią sprzęt, a ona z szeroko otwartymi oczami odwraca się i biegnie w przeciwnym kierunku, za: Global News, *Yes, this drone is speaking to you: How China is reportedly enforcing coronavirus rules*, GlobalNews.ca, <https://globalnews.ca/news/6535353/china-coronavirus-drones-quarantine/> [dostęp: 27.03.2022].

⁹ F. Greenwood, *Assessing the impact of drones in the global COVID response*, Slate, <https://www.brookings.edu/techstream/assessing-the-impact-of-drones-in-the-global-covid-response/> [dostęp: 27.03.2022].

już od kilku lat używane do dostarczania pilnie potrzebnej krwi oraz szczepionek w ubogiej w infrastrukturę Afryce Wschodniej. Do tej pory przedsiębiorcy wykorzystywali dostawy za pomocą dronów w większości do minimalizacji czasu i kosztów transportu lub maksymalizacji zasięgu dostaw¹⁰. Jednak oprócz zastosowań komercyjnych BSP są wykorzystywane w kontekście humanitarnym i związanym z katastrofami¹¹. Korzyści to przede wszystkim możliwość transportu artykułów medycznych, gdy teren nie nadaje się do zwykłego transportu drogowego w razie krytycznego zapotrzebowania¹². Nie jest to zaskakujące; wcześniejsze użycie tych urządzeń w celu rozwiązania globalnych problemów zdrowotnych, np. podczas wybuchów epidemii Ebola i Zika, dało wiedzę i najlepsze praktyki, które teraz ułatwiają ich użycie¹³.

4. Społeczny odbiór użytkowania dronów w czasie pandemii COVID-19

Wizja „pełnego nieba” i zatłoczona przestrzeń powietrzna często wywoływały raczej negatywne uczucia, które towarzyszą inwigilacji, przestępczości, terroryzmowi i uciążliwości. Czy jednak użycie dronów podczas pandemii do wykonywania wyraźnie pozytywnych zadań, takich jak dostarczanie leków lub zaopatrzenia, może zmienić to postrzeganie i wpłynąć na kierunki rozwoju regulacji dotyczących bezzałogowych statków powietrznych?

W jednej z niewielu dostępnych publikacji dotyczących wykorzystania dronów w czasie pandemii COVID-19 autorzy podkreślają dominację rozwiązań opartych na wykorzystaniu najnowszych technologii¹⁴ jako ideologii polityki publicznej zrealizowanej właśnie poprzez wykorzystanie dronów przez władze krajowe podczas pandemii COVID-19. To z kolei wygenerowało szereg istotnych skutków społecznych, które w przyszłości mogą wpłynąć na stanowienie

¹⁰ L.A. Haidari, S.T. Brown, M. Ferguson, E. Bancroft, M. Spiker, A. Wilcox, R. Ambikapathi, V. Sampath, D.L. Connor, B.Y. Lee, *The economic and operational value of using drones to transport vaccines*, „Vaccines” 2016, t. 5, nr 34, s. 4062–4067, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264410X16304352> [dostęp: 27.03.2022].

¹¹ M. Kunovjanek, Ch. Wankmüller, *Containing the COVID-19 pandemic with drones – Feasibility of a drone enabled back-up transport system*, „Transport Policy” 2021, t. 106, s. 142, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X21000779> [dostęp: 27.03.2022].

¹² Ibidem, s. 143.

¹³ B. Oliveira Martins, Ch. Lavallee, A. Silkoset, *Drone Use...*, op. cit., s. 607.

¹⁴ *Techno-solutionism* został opisany jako zwrócenie się do nowej technologii w celu rozwiązania złożonych problemów; jest decyzją polityczną, która ma szerokie implikacje społeczne, zwłaszcza w kontekście ogłoszonych stanów wyjątkowych, za: ibidem, s. 603.

przepisów umożliwiających wykorzystanie dronów w dużo większym zakresie niż obecnie. Według autorów połączenie logiki rozwiązań problemów opartych na wykorzystywaniu najnowszych technologii z wyjątkowym charakterem tej globalnej pandemii sprawia, że wzrost stosowania dronów jest trudniejszy do zakwestionowania przez opinię publiczną¹⁵. Ankiety publiczne przeprowadzone przez operatorów w Stanach Zjednoczonych wskazują na duży poziom akceptacji społeczności lokalnych dla wykorzystania dronów w sytuacjach zarządzania kryzysowego oraz transportu medycznego. Z komentarzy wynika, że największe obawy społeczności lokalnych dotyczą prywatności (7% komentarzy), bezpieczeństwa (7% komentarzy) oraz ochrony (5% komentarzy)¹⁶.

Z drugiej strony autorzy wskazują, że domyślna akceptacja rozwoju regulacji dotyczących dronów, spowodowana pozytywnym odbiorem w czasie pandemii, może prowadzić do późniejszego odrzucenia zmian, w chwili kiedy obywatele zaczną dostrzegać wszystkie ograniczenia prywatności i kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa. Tymczasowe zezwolenie na rozszerzone użycie dronów przez władze z powodu stanów wyjątkowych wywołanych przez COVID ilustruje problemy związane z „wyjątkiem”: rozwiązania oparte na wykorzystaniu najnowszych technologii mogą służyć do normalizacji wyjątkowych środków bezpieczeństwa i nowych praktyk. W społeczeństwach demokratycznych kultura inwigilacji wymaga bezpośredniego udziału inwigilowanych, od otwartego i dobrowolnego uczestnictwa po pełną ignorancję, a scenariusz po pandemii pokaże, w którym miejscu spektrum będą znajdować się społeczeństwa¹⁷.

5. Porównanie regulacji prawnych dotyczących BSP obowiązujących w Stanach Zjednoczonych i państwach europejskich

W Stanach Zjednoczonych zagadnienia dotyczące integracji lotnictwa bezzałogowego z systemem przestrzeni powietrznej zostały ujęte jako część kompleksowej reformy FAA, Modernization and Reform Act of 2012¹⁸. Na podstawie ustawy z 2012 r. 28 czerwca 2016 r. uchwalono przepisy wykonawcze dla tzw. małych

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ *Integration Pilot Program. Final Report*, FAA.gov, https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/completed/integration_pilot_program/media/IPP_Final_Report_20210712.pdf, s. 27 [dostęp: 26.01.2022].

¹⁷ Ibidem, s. 609.

¹⁸ A. Konert, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Zagadnienia cywilnoprawne*, Warszawa 2020, s. 30.

dronów, znajdujące się w tytule 14 Regulacji Federalnych, w części 107, czyli Part 107¹⁹. Podstawowym założeniem części 107 jest ujęcie drona jako statku powietrznego, co oznacza, że reguluje ona operacje lotnicze, wymagania dotyczące pilotów, samego statku powietrznego oraz przestrzeni powietrznej. Spełnienie wymagań części 107 jest równoznaczne z możliwością wykonania operacji, również komercyjnych, bez konieczności uzyskiwania dodatkowych zezwoleń. Przepisy przewidują możliwość transportu ładunków. Taki lot musi się odbywać w zasięgu wzroku²⁰. Całkowita waga urządzenia z ładunkiem nie może przekraczać 55 funtów (25 kg).

Regulacje części 107 w Stanach Zjednoczonych są oparte na podobnych zasadach do tych, jakie przyjęła Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)²¹ i które zostały wprowadzone przez rozporządzenia delegowane i wykonawcze Komisji: rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich²² i rozpo-

¹⁹ Title 14 of Code of Federal Regulations – Chapter I – Subchapter F – PART 107 – SMALL UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS, <https://www.ecfr.gov/current/title-14/chapter-I/subchapter-F/part-107> [dostęp: 26.01.2022].

²⁰ „Operacje w zasięgu widoczności wzrokowej (Visual Line of Sight Operations, VLOS) to operacje, podczas których pilot utrzymuje kontakt wzrokowy z BSP. Rodzajem operacji VLOS są rozszerzone operacje w zasięgu widoczności wzrokowej (extended-VLOS, e-VLOS). W operacjach tych pilot nie musi utrzymywać BSP w zasięgu swojego wzroku, jednak zapewniony jest udział obserwatora, czyli innej osoby, która obowiązana jest utrzymywać kontakt wzrokowy z BSP. W obydwu przypadkach celem jest zapewnienie, że osoba kontrolująca lot BSP z ziemi ma świadomość sytuacyjną podobną do tej, jaką ma pilot załogowego statku powietrznego, obserwujący przestrzeń wokół statku. Operacje poza zasięgiem widoczności wzrokowej (Beyond Visual Line of Sight Operations, BVLOS) to operacje, w których nie jest wymagane utrzymanie kontaktu wzrokowego z BSP. W przypadkach operacji BVLOS konieczne jest jednak zastosowanie systemów rozpoznawania ruchu i unikania kolizji, dzięki którym pilot BSP będzie w stanie zachować świadomość sytuacyjną zbliżoną do świadomości pilotów lotnictwa załogowego”; za: P. Kasprzyk, *Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Rozwój regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa bezzałogowego*, Warszawa 2021, s. 44–45.

²¹ Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) z siedzibą w Kolonii została powołana w 2002 r. i zrzesza 32 państwa. Do jej głównych celów należą: zapewnienie najwyższego poziomu bezpieczeństwa operacji lotniczych dla obywateli Unii Europejskiej, zapewnienie najwyższego poziomu ochrony środowiska, ujednoczenie procesu regulacyjnego oraz certyfikacyjnego w krajach członkowskich, wspieranie jednolitego rynku lotniczego i stworzenie warunków do równego traktowania w jego ramach, a także współpraca z innymi międzynarodowymi organizacjami lotniczymi i prawodawcami; <https://ulc.gov.pl/pl/sprawy-miedzynarodowe/organizacje-miedzynarodowe/easa> [dostęp: 26.01.2022].

²² Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich (Dz.Urz. UE L 152, s. 1–40).

rozządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 152 z 11.6.2019, s. 1–40; dalej: rozporządzenie 2019/947). Obie regulacje zostały wydane na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z 11 września 2008 r. (zwanego nowym rozporządzeniem bazowym lub NBR – New Basic Regulation; Dz.Urz. UE L 212 z 22.8.2018, s. 1)²³. Celem rozporządzenia bazowego jest m.in. objęcie nadzorem operacji BSP we wszystkich państwach UE. Rozporządzenie bazowe ma charakter ramowy i nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących dronów. W rozporządzeniu 2019/947 został przedstawiony całościowy system zunifikowanych regulacji prawnych dotyczących BSP w trzech kategoriach, wyodrębnionych poprzez analizę ryzyka operacji wykonywanych przez drony, ich masy i zastosowania (EASA uczestniczyła w pracach JARUS i przepisy UE są dalece spójne z tym, co wypracowano w ramach JARUS²⁴). Operacje wykonywane z użyciem BSP w kategorii otwartej odpowiadają założeniom wykorzystanym przez FAA przy stanowieniu regulacji części 107, nie wymagają pozwolenia, lecz wprowadza się ograniczenia w zakresie masy (do 25 kg) i operacji (tylko operacje w zasięgu wzroku).

Amerykańskie regulacje przewidują możliwość uzyskiwania odstępstw (Certificate of Waiver) od określonych wymagań części 107. Należą do nich m.in. operacje poza zasięgiem wzroku (wyjątek od § 107.31), wykonywanie operacji w określonej przestrzeni powietrznej (wyjątek od § 107.41)²⁵. W trakcie pandemii COVID-19 amerykańska firma medyczna Novant Health nawiązała współpracę z Zipline²⁶, aby na podstawie odstępstw od części 107 przeprowa-

²³ New Basic Regulation – NBR, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 2111/2005, (WE) Nr 1008/2008, (UE) Nr 996/2010, (UE) Nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 552/2004 i (WE) Nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) Nr 3922/91 (Dz.Urz. UE L 212 z 22.8.2018, s. 1).

²⁴ Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems, JARUS, za: A. Konert, *Bezzałogowe...*, op. cit., s. 18.

²⁵ Ibidem, s. 29.

²⁶ Zipline, jako jedna z największych i najbardziej znanych na świecie firm dostarczających drony, od lat testowała swoje systemy dostarczania za pomocą dronów lekkich materiałów medycznych w Rwandzie i Ghanie, zanim wybuchła pandemia, ściśle współpracując z regulatorami, którzy chętniej przyjmowali drony dostawcze w ich przestrzeni powietrznej niż władze w Stanach

dzić operacje nad ludźmi i poza zasięgiem wzroku z obserwatorami wizualnymi pomiędzy Concord a Huntersville w Karolinie Północnej. Czternastokilometrowa trasa pokonywana przez drony połączyła oddziały firmy 16 operacjami dziennie²⁷. Chociaż te programy transportu materiałów medycznych dronami z czasów pandemii wykazują obiecujące możliwości wykorzystania BSP jako mechanizmu dostarczania, nie jest jasne, czy wywarły one znaczący wpływ na walkę z COVID-19²⁸.

Natomiast w europejskim rozporządzeniu 2019/947 podstawową zasadą obowiązującą w operacjach kategorii szczególnej jest konieczność uzyskania zezwolenia od właściwego organu państwa członkowskiego, wydanego w oparciu o analizę ryzyka. Dodatkowo w 2020 r. opublikowano rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/639 z 12 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 w odniesieniu do scenariuszy standardowych dla operacji wykonywanych w zasięgu widoczności wzrokowej lub poza zasięgiem widoczności wzrokowej (Dz.Urz. UE L 150 z 13.5.2020, s. 1–31), które wprowadziło możliwość wykonywania operacji na podstawie uprzednio składanej deklaracji (w miejsce wymaganego zezwolenia), posługując się tzw. scenariuszami standardowymi dla operacji nad ludźmi i poza zasięgiem wzroku.

FAA od 2017 do 2020 r. prowadziła program pilotażowy integracji bezzałogowych systemów powietrznych (Integration Pilot Program, IPP)²⁹. Prace te

Zjednoczonych, UE i innych większych krajach, za: Emerging Tech Brew, *Imagine how you would use teleportation': Drone delivery unicorn Zipline's CEO on plans for \$250 million funding*, <https://www.morningbrew.com/emerging-tech/stories/2021/06/30/imagine-use-teleportation-drone-delivery-unicorn-ziplines-ceo-plans-250-million-funding> [dostęp: 27.03.2022].

²⁷ *Integration Pilot Program...*, op. cit.

²⁸ „Wykorzystanie dronów do dostarczania szczepionek w Ghanie jest prawdopodobnie najlepszym przykładem używania dronów mającym wyraźny i bezpośredni wpływ na walkę z wirusem. Ale nawet w tym przypadku mamy niewiele informacji publicznych na temat porównania dronów pod względem czasu i ceny z tradycyjnymi środkami transportu materiałów medycznych. Zipline nie podaje danych liczbowych: ile faktycznie kosztuje każda dostawa, a opłacalność korzystania z dronów pozostaje niepewna. Badanie z 2019 r. wykazało, że w Afryce Zachodniej motocykle są bardziej opłacalnym środkiem transportu próbek laboratoryjnych w porównaniu z dronami, zaś z raportu Światowego Forum Ekonomicznego i Deloitte z 2021 r. wynika, że programom dronów towarzyszą trudności z uzyskaniem opłacalności dla rządów, chyba że mają niedrogią dostawcę technologii, drogi lub niedostępny transport naziemny i dużą skalę operacji”; za: World Economic Forum, *Medicine from the Sky Opportunities and Lessons from Drones in Africa*, s. 29, <https://www.weforum.org/reports/medicine-from-the-sky-opportunities-and-lessons-from-drones-in-africa> [dostęp: 27.03.2022].

²⁹ *Integration Pilot Program*, https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/completed/integration_pilot_program/ [dostęp: 26.01.2022].

są kontynuowane w ramach programu UAS BEYOND³⁰, który koncentruje się na operacjach poza zasięgiem wzroku oraz zaangażowaniu społeczności lokalnych. Efektem pierwszego programu są dwa certyfikaty Part 135 wydane dla operatorów BSP. Operacje transportu własności innej osoby za wynagrodzeniem realizowane przez drony poza zasięgiem wzroku muszą być zatwierdzone przez FAA nie zgodnie z częścią 107, ale zgodnie z częścią 135³¹. Przepisy te zostały wprowadzone z myślą o załodze statku powietrznego, a zatem w niektórych przypadkach ich zastosowanie do dronów może być niepraktyczne. Na przykład wymóg, aby operator posiadał na pokładzie statku powietrznego instrukcję użytkownika w locie jest niewykonalny w przypadku dronów. FAA pracuje obecnie nad siedmioma wnioskami o certyfikat przewoźnika lotniczego zgodnie z częścią 135, które zostały złożone przez operatorów lotniczych uczestniczących w programach pilotażowych³².

Kategorią pokrewną wobec kategorii załogowych statków powietrznych na podstawie europejskiego rozporządzenia 2019/947 jest kategoria certyfikowana związana z działaniami o największym stopniu ryzyka. Operacje tej kategorii wykonuje się w którymkolwiek z następujących warunków: nad zgromadzeniami osób; jeśli wiąże się ona z przewozem osób lub materiałów niebezpiecznych. Wymagana jest tu certyfikacja bezzałogowego statku powietrznego, certyfikacja operatora oraz, w niektórych przypadkach, konieczność uzyskania licencji przez pilota.

W Stanach Zjednoczonych, po sześciu latach od uchwalenia ustawy z 2012 r., w październiku 2018 r. uchwalono kolejną ustawę dotyczącą

³⁰ FAA zajmuje się wyzwaniami integracji UAS poprzez nowy program o nazwie BEYOND. Te obszary wyzwań to: operacje Beyond Visual Line of Sight (BVLOS), które są powtarzalne, skalowalne i ekonomicznie opłacalne, ze szczególnym naciskiem na inspekcje infrastruktury, operacje publiczne i dostawę małych paczek, wykorzystanie operacji branżowych w celu lepszej analizy i ilościowej oceny społecznych i ekonomicznych korzyści z operacji bezzałogowych systemów powietrznych, koncentrowanie się na działaniach angażujących społeczność w celu gromadzenia, analizowania i rozwiązywania problemów. Program BEYOND rozpoczął się 26 października 2020 r., aby kontynuować współpracę z ośmioma z dziewięciu uczestników programu IPP. Program będzie się koncentrował na stanowieniu regulacji, a nie na rozbudowie systemu odstępstw oraz na zbieraniu danych w celu opracowania przepisów opartych na analizie wyników (*performance-based approach*) i uwzględnianiu opinii lokalnych społeczności i zrozumieniu korzyści społecznych w celu usprawnienia procesów integracji BSP – *Beyond*, FAA.gov, https://www.faa.gov/uas/programs_partnerships/beyond/ [dostęp: 26.01.2022].

³¹ Title 14 – Chapter I – Subchapter G – PART 135 Operating Requirements: Commuter and on Demand Operations and Rules Governing Persons on Board Such Aircraft z 10 października 1978 r., <https://www.ecfr.gov/current/title-14/chapter-I/subchapter-G/part-135> [dostęp: 26.01.2022].

³² *Beyond...*, op. cit.

modernizacji systemu transportu lotniczego, FAA Reauthorization Act of 2018³³. Znaczna część postanowień ustawy została poświęcona polityce rozwoju sektora bezzałogowych statków powietrznych, w tym dotyczących użycia systemów wykrywających i neutralizujących nieautoryzowane operacje dronów. Wśród najważniejszych prac podjętych w wykonaniu amerykańskiej ustawy z 2018 r. można wskazać przyjęcie w styczniu 2021 r. zmian w przepisach części 107³⁴, umożliwiających operacje w nocy oraz operacje nad ludźmi. Regulacje opisane w podczęści D (Subpart D) eliminują potrzebę otrzymania indywidualnych odstępstw i zostały podzielone na cztery kategorie. Jednocześnie w styczniu 2021 r. weszły w życie przepisy uzupełniające regulacje części 107 o wymagania dotyczące zdalnej identyfikacji dronów (e-remote). Operatorzy są zobowiązani do udostępnienia danych umożliwiających lokalizację BSP, jego toru lotu, jak i lokalizację operatora. Co do zasady drony mają być produkowane tak, aby umożliwiać transmisję danych (§ 89.110 i § 89.115). Pozytywny PR dotyczący operacji z użyciem BSP miał wpływ na działania prawodawcy w Stanach Zjednoczonych. Od początku epidemii grupy interesu złożone z producentów i użytkowników dronów wywierały presję na szybkie ponowne uregulowanie przepisów. Na przykład w maju 2020 r. Koalicja Małych UAV, amerykańskie stowarzyszenie przemysłu dronów, wysłała list do sekretarza transportu USA i administratora FAA, aby ponowić prośbę do władz o zniesienie zakazu komercyjnego operacji poza zasięgiem wzroku³⁵. Ten przypadek ilustruje, w jaki sposób różne podmioty angażują się w proces regulacyjny na różne sposoby.

Innym przykładem dodatkowych działań legislacyjnych, które zostały podjęte w wyniku pandemii COVID-19, było m.in. tymczasowe nadanie priorytetu sprawom korzystania z bezzałogowych statków powietrznych, które mają największy potencjał złagodzenia szkód spowodowanych pandemią, zmniejszenie wymagań dotyczących bieżącej praktyki operatorów BSP. Brytyjski nadzór lotniczy w maju 2020 r. opublikował wytyczne dla operacji COVID-19 wykonywanych poza

³³ Ustawa FAA Reauthorization Act of 2018 z 5 października 2018 r. zawiera ważne zmiany legislacyjne związane ze zwiększeniem bezpieczeństwa i tempa integracji bezzałogowych statków powietrznych w sektorze lotnictwa cywilnego, przyspieszając finansowanie i rozwój projektów portów lotniczych, wskazując kierunki rozwoju w dziedzinie bezzałogowych samolotów naddźwiękowych oraz zajmując się kwestiami hałasu oraz zapewnienia bezpiecznego transportu baterii litowych – *Reauthorization*, FAA.gov, <https://www.faa.gov/about/reauthorization> [dostęp: 26.01.2022].

³⁴ Title 14 – Chapter I – Subchapter F – PART 107 – SUBPART D – Operations Over Human Beings z 15 stycznia 2021 r., <https://www.ecfr.gov/current/title-14/chapter-I/subchapter-F/part-107/subpart-D?toc=1> [dostęp: 26.01.2022].

³⁵ Small UAV Coalition, Comments & Letters: Congress & Federal Agencies, <https://smalluavcoalition.org/comments-letters/congress-federal-agencies/> [dostęp: 27.03.2022].

zasięgiem wzroku, które umożliwiają operatorom UAS ubieganie się o autoryzację UAS BVLOS w celu skuteczniejszego i wydajniejszego wspierania reakcji na COVID-19, a we wrześniu 2021 r. wytyczne dla transportu materiałów niebezpiecznych, związanych z działaniami na rzecz pomocy w związku z pandemią³⁶.

Istotnym problemem wiążącym się z upowszechnieniem transportu wykonywanego przy użyciu dronów jest zagrożenie dla infrastruktury krytycznej. Poszczególne stany amerykańskie wyraziły np. zaniepokojenie operacjami dronów w pobliżu więzień. W ocenie FAA regulacje dotyczące przestrzeni powietrznej i operacyjnego użycia dronów są zastrzeżone dla kompetencji ustawodawcy federalnego, ale od 2013 r. co najmniej 44 stany uchwaliły przepisy dotyczące dronów i co najmniej 135 gmin uchwaliło lokalne przepisy dotyczące bezzałogowych statków powietrznych. Użytkownicy dronów muszą przestrzegać nie tylko przepisów federalnych, ale także mozaiki przepisów stanowych i lokalnych mających zastosowanie do konkretnej operacji³⁷. Podobnie rozporządzenie unijne 2019/947 również podważa założenie o przyjęciu jednolitych, w skali całej UE, przepisów. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie mogą wprowadzać dodatkowe wymagania ograniczone do określonych stref geograficznych i możliwe jest, by za strefę uznać całą przestrzeń powietrzną kraju. Jest to szczególnie istotne w obliczu rozwoju bezzałogowych statków powietrznych wykorzystywanych w celach wojskowych. Właśnie dlatego najważniejszym kierunkiem rozwoju zawartym w amerykańskiej reformie z 2018 r. jest zapis o kontynuowaniu współpracy FAA i NASA w zakresie rozwoju koncepcji systemu zarządzania ruchem bezzałogowych statków powietrznych (UAS Traffic Management, UTM). Celem systemu jest umożliwienie lotów BSP wykonujących operacje poza zasięgiem wzroku, na niewielkich wysokościach, gdzie nie jest zapewniana „tradycyjna” służba ruchu lotniczego. W odróżnieniu od „tradycyjnego” systemu zarządzania ruchem lotniczym, w którym komunikacja opiera się na korespondencji radiowej pomiędzy pilotami i kontrolerami ruchu lotniczego, wymiana danych ma opierać się na sieci zautomatyzowanych systemów³⁸.

Prace w EASA skoncentrowane są na koncepcji U-space, której celem jest zapewnienie jednolitego środowiska umożliwiającego wymianę danych pomiędzy użytkownikami przestrzeni powietrznej. System U-space obejmuje wymogi

³⁶ *Updates about drones*, CAA.co.uk, <https://www.caa.co.uk/consumers/remotely-piloted-aircraft/our-role/updates-about-drones/> [dostęp: 27.03.2022].

³⁷ G. Guillot, *A Multi-Industry Examination of Drone Use: How the Regulatory Environment and Public Perception Issues Shape the Ability of End Users to Leverage Uncrewed Aircraft Systems*, „Journal of Drone Law and Policy” 2020, t. 1, s. 17–18, <https://airandspace.law.olemiss.edu/wp-content/uploads/2020/12/1-J.-Drone-L.-Poly.pdf> [dostęp: 3.01.2022].

³⁸ P. Kasprzyk, *Bezzałogowe statki powietrzne...*, s. 71.

dotyczące wdrożenia trzech podstaw, są to: rejestracja (*namely registration*), świadomość geograficzna (*geo-awareness*) i zdalna identyfikacja (*remote identification*). W kwietniu 2021 r. zostały opublikowane rozporządzenia wykonawcze w sprawie ram regulacyjnych dotyczących U-space: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/664 z dnia 22 kwietnia 2021 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących U-space (Dz.Urz. UE L 139 z 23.4.2021, s. 161–183), rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/665 z dnia 22 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2017/373 w odniesieniu do wymogów dla instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żegluga powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym w przestrzeni powietrznej U-space wyznaczonej w przestrzeni powietrznej kontrolowanej (Dz.Urz. UE L 139 z 23.4.2021, s. 184–186) i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/666 z dnia 22 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 923/2012 w odniesieniu do wymogów dotyczących załogowych statków powietrznych eksploatowanych w przestrzeni powietrznej U-space (Dz.Urz. UE L 139 z 23.4.2021, s. 187–188).

6. Wnioski

Istotnym wyzwaniem stojącym przed organami prawodawczymi jest odpowiednia ocena ryzyka związanego z operacjami dronów i wprowadzenie regulacji współmiernych do tego ryzyka. W idealnym przypadku praktyka legislacyjna nie powinna tłumić innowacyjności i nadmiernie wpływać na komercyjne i rekreacyjne wykorzystanie dronów. Nie jest to łatwe zadanie, ponieważ szybki rozwój technologii dronów wymaga aktywnego stanowienia przepisów prawnych, a legislatorzy wciąż próbują ocenić różne zagrożenia. W sytuacji gdy interes publiczny dyktuje szybką ekspansję operacji bezzałogowych statków powietrznych, aby umożliwić bezpieczne korzystanie z możliwości dronów, większość rządów i organów nadzoru skupiła się na kwestiach prawnych. W Stanach Zjednoczonych wydawanie odstępstw na podstawie części 107 dla każdego przypadku było kłopotliwe dla FAA i wnioskodawcy oraz ograniczało ilość dozwolonych operacji. Z drugiej strony umożliwiło FAA zdobywanie doświadczenia z nowymi operacjami i zbieranie danych potrzebnych do analizy bezpieczeństwa³⁹. W krajach europejskich podobną funkcję spełniały zezwolenia wydawane w kategorii specjalnej. Również przyjazne dronom systemy regulacyjne obowiązujące

³⁹ Wnioski dotyczące działań FAA związanych z realizacją programu integracji BSP w przestrzeni powietrznej zostały opublikowane w raporcie końcowym – *Integration Pilot...*, op. cit.

w państwach o ograniczonej infrastrukturze transportu naziemnego, szczególnie w Afryce, przyczyniły się do zdobywania doświadczeń potrzebnych prawodawcom do ustanawiania bezpiecznych przepisów dotyczących BSP.

Era dronów przełamuje klasyczny stereotyp „lotnictwa” i pomostów do innych sektorów. Na przykład z perspektywy ochrony zdrowia klasyczny regulator lotnictwa nie ma pełnej wiedzy na temat zagrożeń związanych z operacjami na terenie placówek medycznych i transportem materiałów medycznych. Biorąc pod uwagę, że drony zaczęły być wykorzystywane w sektorze ochrony zdrowia, można przeanalizować, czy powinny one być regulowane oddzielnie od lotnictwa klasycznego, lub przynajmniej należy rozważyć pewien podwójny nadzór regulacyjny. Istnieją już przykłady współpracy organów nadzoru z różnych sektorów⁴⁰.

Ponad dwa lata po ogłoszeniu pandemii wpływ dronów na walkę z nią, wbrew staraniom branży, był zdecydowanie mieszany. Chociaż wykazały potencjał w zakresie dostarczania środków medycznych, drony zostały również wdrożone na różne sposoby, aby kontrolować populacje i wykonywać symboliczną pracę w zakresie zdrowia publicznego. Ale pandemia zapewniła branży sporo dobrego PR. Wydaje się, że wiele firm wykorzystujących operacje bezzałogowych statków powietrznych, takich jak Zipline, również odniosło spore korzyści z wzrostu zainteresowania ich usługami. Niemniej COVID-19 skomplikował również wysiłki branży dronów zmierzające do tego, aby sprzedawana przez nią technologia była powszechnie akceptowana jako „normalna” i niestygmatyzowana przez powiązanie z opresyjnym nadzorem. Kolejny potencjalny problem wynika z tego, że bezzałogowe statki powietrzne mogą stanowić zagrożenie dla infrastruktury krytycznej, a tym samym dla bezpieczeństwa publicznego.

Operacje wykonywane przy użyciu bezzałogowych statków powietrznych w czasie pandemii COVID-19 wykazały, że bardzo ważna jest identyfikacja wpływu społecznego i gospodarczego (w tym wpływ na środowisko) operacji dronów. Przypadki wykorzystania dronów do transportu próbek laboratoryjnych lub materiałów medycznych nadal wymagają czasu, aby wykazać korzystny wpływ, jednak w wielu krajach udało się szybko ustanowić przepisy, które umożliwiają operacje bezzałogowych statków powietrznych bez większych ograniczeń.

Wśród przepisów FAA zawartych w części 107, które stanowiły największe przeszkody dla komercyjnych użytkowników bezzałogowych statków

⁴⁰ 7 sierpnia 2000 r. FAA zawarła Memorandum of Understanding (MOU) z Administracją ds. Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (Occupational Safety and Health Administration, OSHA) w celu wspólnego regulowania kwestii bezpieczeństwa na płycie lotniska – *Aviation Safety and Health Program (ASHP)*, FAA.gov, <https://www.faa.gov/about/initiatives/ashp> [dostęp: 26.03.2022].

powietrznych, były wymagania, aby dron nie wykonywał lotów w nocy i nad ludźmi. Zostały one wyeliminowane na podstawie uzupełnienia regulacji części 107 o podczęść D. Wymóg, aby dron nie operował poza linią wzroku pilota, pozostaje kwestią nierozwiązaną. Regulacje wydane przez EASA w czasie pandemii COVID-19 umożliwiają operacje poza linią wzroku i nad ludźmi na podstawie scenariuszy standardowych, lecz w obu przypadkach, europejskim i amerykańskim, kwestią nierozwiązaną pozostają operacje w pobliżu lotnisk. Biorąc pod uwagę, że większość miast znajduje się w pobliżu portu lotniczego, ogólne ograniczenie zabraniające BSP lotów w okolicy lotniska poważnie ogranicza perspektywy rozwoju operacji z wykorzystaniem dronów. Z jednej strony zapewnienie bezpiecznych działań z zastosowaniem bezzałogowych statków powietrznych, a z drugiej strony umożliwienie dronom wykonywania zadań, które albo zmniejszają zagrożenie życia, albo mają wymierne korzyści komercyjne, stawiają wyzwania przez legislatorami. Umożliwienie bezpiecznych operacji będzie wymagało zapewnienia równowagi między skutecznymi środkami egzekwowania, takimi jak rejestracja urządzeń i ograniczenie stref lotu, a rozwiązaniami opartymi na technologii, w tym *geo-awareness*, systemy unikania kolizji i system zarządzania ruchem bezzałogowym (UTM).

ROZDZIAŁ 15

LOOK UP, AN AIR TAXI IS COMING YOUR WAY

ALEXANDRA YARUSHINA

ORCID 0000-0002-4684-2890

1. Introduction

Changes are afoot in the innovative aviation sector. Coming to fruition and soon, is the urban/advanced air mobility (UAM/AAM) vertical take-off and landing aircraft (VTOL). Patrick Ky, executive director at EASA, supports this view: “Europe is at the forefront of a worldwide effort to enable new mobility concepts”¹. However, the horizon for the majority of city dwellers is a sleek electronic automobile, and flying taxis are firmly glued to the realm of fantasy and sci-fi; people have forgotten the ancient urge to be suspended in the air. The possibility to eventually reduce the cost of transportation per passenger-kilometer, to shy away from gasoline & diesel, to contribute to connectivity by one more dimension, to execute emergency & medical services more efficiently, and to conform to the ever-accelerating pace of life are the driving factors for the brilliant minds behind the VTOL revolution. Alongside the ubiquitous ambition to improve overall connectivity, is the critical demand for a refined connectivity that functions in favor of current events, such as pandemics. For the reason that the COVID-19 pandemic beget an uptake in the use of small aircraft for necessary travel, VTOL developers have gained publicity and traction. VTOLs present an agenda that is in tune with the modern political, regulatory, technological, and societal alignment. The goal of this paper is to research these aspects and how they are interdependent.

¹ EASA, PTS-VPT-DSN (2022) <https://www.easa.europa.eu/downloads/136259/en> [accessed 13.04.2022].

2. Vertical take-off and landing aircraft (VTOL)

2.1. What is a VTOL?

An aircraft is a device that is used or intended to be used for flight in the air². A VTOL is a vertical take-off and landing aircraft³. In the context of this article, it is an aircraft utilized in urban air mobility. UAM is a novel form of transport that considers the employment of aircraft within the city habitat. Essentially, a VTOL ascends and descends much like a helicopter, but the developers are striving to create a machine quiet enough to be considered socially acceptable. The developers, namely the leaders – Joby Aviation and Lilium GmbH, are determined to create a product for air taxi services, which will be integrated into larger chains of mobility already in use. Therefore, these companies' shared objective is to invent a safe median of intermediary distance transportation as a supplementation. Evolution occurs by filling out gaps, not chaotic and convoluted expansionism. Instead of traversing over streets or rails, a VTOL will connect determined points of A and B. With a VTOL, displacement can equal distance, thereby reducing kilometers traveled to the minimum. The prior-to-certification touted range for the average pioneer VTOL is on average 250 kilometers. If the distance traveled is cut, then a VTOL can be driven by alternative sources of energy, which haven't reached full maturity in their ease of utilization. VTOLs can be powered in multiple ways depending on certification, existing technologies, and make⁴. It is true that battery or hydrogen power is coveted by more than one party currently; both Lilium and Joby are designing electric VTOLs. Since batteries are not being harnessed practically as well as they are being theorized upon, industry may as well support the effort to connect the dots by creating a whole system that functions. Drawing historical parallels, the pioneers of VTOLs will not produce a perfect product, but they could set off a chain of development. Engineering and design refinement is one dilemma, but safety is a defined standard, as found in AMC VTOL.2510 in the SC for VTOLs by EASA⁵. The FAA and EASA, as well as the, hypothetically, to-be certified ventures, have expressed solidarity in reaching to and beyond the safety standard of commercial air travel at 10^{-9} Function Development Assurance Levels for catastrophic failures. In order to compare aviation safety to the safety of the most widespread transport, the automobile, Kopl Halperin conducted a Risk

² 14 CFR § 1.1.

³ EASA, 'Vertical Take-off and Landing', <https://www.easa.europa.eu/light/topics/vertical-take-and-landing-vtol> [accessed 13.04.2022].

⁴ M. Shubov, *The Upcoming EVTOL Revolution*, 2022.

⁵ EASA, SC-VTOL-01 (2019), <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/SC-VTOL-01%20with%20highlights.pdf> [accessed 13.04.2022].

Analysis in 1993. Halperin found that deaths per 100 million miles for aggregate roadway/automotive user and the airline passenger, including sabotage risk, are 2.1 and 0.61 deaths, respectively⁶. The potential in question is towering due to the connection between research and industry. Should a VTOL become a viable form of transport, thereby demonstrating a functioning consolidation, it will be a victory for three major areas of innovation – artificial intelligence, blockchain, and battery packs. Therefore, in Lilium and Joby, *inter alia*, are vested particular beliefs of unlocking corridors in science. In other words, if eVTOLs succeed, their discoveries and experience will bolster other innovations. While that could be described as a general pattern in research and development enterprise, airborne taxis have a number of barricades to cross on terrain first.

2.2. How will VTOLs be certified?

While test flights are already underway for both of the aforementioned companies, it is not as simple a mechanism as mere production and release. First of all, they must undergo certification by the relevant regulatory authorities, namely EASA and the FAA. To obtain type and production certification means to be given the green light to mass produce a VTOL model – one that meets the standards of a type certificate⁷. Owing to the fact that battery powered and urban aircraft are a novelty, working groups, for instance at the European Organization for Civil Aviation Equipment, have sprouted in the respective jurisdictions. The objective of a working group is to conduct an independent review of a specific domain with a specific goal in mind. WG-112 at EUROCAE aims to determine standards for the new form of air travel; later, this will be pivotal for harmonizing the certification of VTOLs in different regions⁸. As of this date, both Lilium and Joby Aviation have acquired a certification basis.

3. Lilium's Path to Certification

Lilium states the following in an address to potential investors: “The emergence of a new class of eVTOL aircraft, complemented by innovations in battery

⁶ K. Halperin, *A Comparative Analysis of Six Methods for Calculating Travel Fatality Risk*, “RISK” 1993, no. 15.

⁷ B. McKenzie, *International: Regulation and certification of eVTOL aircraft*, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0aeaf39e-d6a9-46ce-bcd2-3c9c184d0746> [accessed 13.04.2022].

⁸ A. Von Grooten, *Eurocae WG 112 VTOL and the lean approach*, Lecture delivered at the Eurocae Symposium in 2019, <https://youtu.be/cQ1w8ZvEMKE> [accessed 13.04.2022].

technology and aircraft design, is forcing regulators to re-evaluate existing regulatory frameworks as we enter a new age in aviation; however we are not working within a regulatory vacuum.”⁹ What the company is referring to is certification review item, or basis, CRI-A01 – the granted, rounded document about which Lilium will toil to meet requirements. CRI-A01 provides specifications for crew training standards, noise requirements, propulsion systems, and minimum equipment. The general publication by EASA is the Special Condition for VTOLs, which cites from CS-23, CS-25, CS-27, and CS-29¹⁰. In addition, EASA has issued two more seminal documents: Means of Compliance for VTOL¹¹ and a Prototype Technical Specifications for the Design of VFR aerodromes or, rather, vertiports¹². Just as importantly, EASA issued a Means of Compliance, which, in essence, functions in a non-binding way and establishes ground between the regulator and the manufacturer; its objective is to form a basis for the full demonstration of compliance¹³. In other words, the means is a detailed design standard and compliance is meeting it as per regulator acceptance¹⁴. The developer embraces the MOC by explaining to the regulator by what empiric measure they will demonstrate airworthiness. Therefore, each test flight for each test model aircraft is categorized, detailed, and made statistic-friendly. Upon the MOC, Lilium and others may cooperate with the respective regulatory organ in search of an equitable solution. The following enumeration is the path to certification for Lilium:

- 1) Definition and agreement of working methods used for development and certification of the aircraft.
- 2) Technical familiarization of the aircraft and establishment of the initial certification basis.
- 3) Agreement of the certification programme and level of involvement from the regulators.
- 4) Detailed design.
- 5) Production and assembly.

⁹ Y. Yemsi, B. Mandalia, *Path to Certification of the 7-seater Lilium Jet*, <https://investors.lilium.com/node/6681/pdf> [accessed 13.04.2022].

¹⁰ EASA, SC-VTOL-01 (2019), <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/SC-VTOL-01%20with%20highlights.pdf> [accessed 13.04.2022].

¹¹ EASA, PTS-VPT-DSN (2022), <https://www.easa.europa.eu/downloads/136259/en> [accessed 13.04.2022].

¹² Ibidem.

¹³ EASA, *Acceptable Means of Compliance (AMC) and Alternative Means of Compliance (AltMoC)*, <https://www.easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs> [accessed 13.04.2022].

¹⁴ AC 23.2010-1 (2017), FAA.gov, https://www.faa.gov/documentLibrary/media/Advisory_Circular/AC_23_2010-1.pdf [accessed 13.04.2022].

- 6) Testing and Compliance Demonstration.
- 7) Technical closure and issue of a Type-Certificate¹⁵.

Steps 1, 2, and 3 are in the past. Since the aforementioned certification program is in place, Lilium can settle on a prototype that will adhere to the technical specifications therein. Further, the prototype is produced and tested for a myriad of scenarios, establishing flight envelopes and safety factors. Lastly, the data is compiled, analyzed by the regulator, and the aircraft is stamped or not.

4. Joby's Path to Certification

Joby Aviation is an American company, and will be initially under the eye of the Federal Aviation Administration. In fact, it already is: the company is winding through its second certification basis, Stage 4 "G-1," and has undergone a production conformity inspection successfully. The FAA's G-1 is the American counterpart to EASA's CRI-A01. Per their proclaimed framing, "Joby's piloted five-seat electric vertical take-off and landing (eVTOL) aircraft can carry four passengers at speeds of up to 200 mph (320 km/h), with a maximum range of 150 miles (240 km)"¹⁶. Joby schedules the commencement of commercial operation in 2024.

5. Who is the Intended Customer Base?

The intended customer base for VTOL aircraft is, *inter alia*, people who are seeking to commute within cities of large urban sprawl and congestion parameters and cities whose chief transportation hubs are otherwise difficult to reach. Non-private utilization is also possible for emergency medical services. While the same city contingent has the option of car, public transport, scooter, bicycle, among other gadgets, cities lacking in efficient infrastructure represent the demand for eVTOLs. Wherever VTOL routes inadvertently intercept existing airport traffic, integration, once again guided by regulation, will be practiced. In fact, the very large-scale demonstration project CORUS-XUAM, in partnership with entities

¹⁵ Y. Yemsi, B. Mandalika, *Path to...*, op. cit.

¹⁶ Joby Aviation, *Joby Aviation Welcomes* (2020), <https://www.jobyaviation.com/news/joby-aviation-welcomes-new-75m-investment-from-uber-as-it-acquires-uber-elevate-and-expands-partnership/> [accessed 13.04.2022].

in six EU countries, is a practical preparation for this critical undertaking¹⁷. The entities in question also include civil aviation and local authorities, who will then implement the final report. Thus there are several aspects to regulating VTOL operations: the technical and the urban. Once the two aspects are equally ready, VTOL flight will be characterized as the “high-density deployment of urban on-demand passenger commercial air transport for intermodal connections and high-density deployment of urban and inter-urban, on-demand passenger commercial air transport.”¹⁸ High-density is also a fitting adjective for acquiring access to a ride: the conventional taxi sector, for example Uber in alliance with Joby, has grasped the chance for unification on the front-end¹⁹. In other words, taxi and scooter platforms will add an option for the order of a UAM ride.

6. How has the COVID-19 Pandemic Impacted the VTOL industry?

Common guidelines for the prevention of the COVID-19 virus have to be to maintain hygiene, wear protective face masks, and maintain a distance between people. Due to the impossibility of following point three when flying by airline or using public transport, travelers have met with an unprecedented difficulty in reaching their destinations. Indeed, the mode of work has shifted, but online meetings cannot replace eye-to-eye contact in all respects. Therefore, while many commercial flights were grounded, general aviation found a channel for growth. In July 2019, there were 76,000 business aviation flights, while in July 2021 – 85,000; this is a 12% growth²⁰. As confidently stated by Pam Keidel-Adams, “Given GA’s generally strong performance overall, this return could signal even more growth in GA than anticipated pre-pandemic.”²¹ In other words, the growing charter flight clientele might not dissipate once commercial airlines have restored all scheduled routes that they’ve previously serviced. Therefore, availability is not the sole factor in opting to fly by general aviation. After two years of

¹⁷ EUROCONTROL Innovation Hub, *About CORUS-XUAM*, <https://corus-xuam.eu/about/> [accessed 13.04.2022].

¹⁸ EASA, SC-VTOL-01, op. cit.

¹⁹ Joby Aviation, *Joby Aviation Welcomes...*, op. cit.

²⁰ EBAA, *Business Aviation Traffic Tracker Europe (2021)*, <https://www.ebaa.org/app/uploads/2021/08/Traffic-Tracker-July-Issue-Covid-Ext..pdf> [accessed 13.04.2022].

²¹ P. Keidel-Adams, *Why General Aviation is Flourishing During the Pandemic (2021)*, <https://www.kimley-horn.com/general-aviation-flourishing-during-pandemic/> [accessed 13.04.2022].

pandemic-related measures, preserving reservation by choosing to travel in a 4 or 6-seat cabin could be optimal for some people.

7. What Else Should Passengers Consider?

Passengers automatically consider the ratio between cost and speed, vesting the scrutiny over safety to the regulatory organ and company reputation. Cars were initially not accessible to an array of budgets, but widespread dissemination led to a decrease in cost. Besides, VTOL companies market themselves as accessible to users due to a rideshare business model. With continually maturing technology, the direct relationship between energy consumption and cost is evident. Mikhail Shubov executed a predictive study (2022), in which VTOLs were divided into three generations. Generation 1 would consume 0.071 gallons of gas per passenger-mile and the fare would be \$4.00 per passenger-mile. Generation 2 would consume 0.050 gallons of gas or 0.035 kg hydrogen and cost \$1.20 per PM. Finally, Generation 3 would consume 0.22 kilograms of hydrogen and cost \$0.45 per PM²². While Shubov considers eVTOLs of a different scheme, the demonstration of dwindling prices remains relevant in direct relationship to advancements in technology. However, the first consumers will pay 25–50% more than they do for conventional taxis²³. Since eVTOLs are already ahead of systematic change, referring to the FAA EAGLE initiative²⁴ for instance, they will not have to catch up with sustainability goals set by governments worldwide. Thirdly, citizens question whether the widespread use of VTOLs in UAM will damage their quality of life by causing disruptions through sound. The conclusion that may be derived from figure 48 in EASA's Study on Societal Acceptance of Urban Air Mobility in Europe is that "at the same sound level, participants of a noise test felt more annoyed by UAM vehicle sounds than by sounds that they already know."²⁵

8. Concluding Statements

This paper explored the nascent eVTOL industry and the interplay of legal and societal factors that could prove beneficial to it. Experts share the opinion that

²² M. Shubov, *The Upcoming...*, op. cit.

²³ EASA, 'Study on the societal acceptance of Urban Air Mobility in Europe (2021)', <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/uam-full-report.pdf> [accessed 13.04.2022].

²⁴ FAA, *EAGLE Initiative*, <https://www.faa.gov/unleaded> [accessed 13.04.2022].

²⁵ EASA, *Study on the...*, op. cit.

VTOLs are a question of when, not if. Once the apogee arrives, the world will grasp onto the new tool and move on to the next platform of innovation with it. In the meantime, conditions have aligned for companies to engage in the concept of vertical take-off and landing aircraft, in regards to social distancing, sustainability agendas, and overall involvement by aviation regulatory organs. A salient milestone is the certification and proof of airworthiness for VTOL aircraft. Due to the novelty of a highly automated system and electronic propulsion, special care must be given in qualifying and, subsequently, proving that the safety standard matches specifications made by EASA's SC for VTOLs in order to acquire the consumer's trust.

ZAKOŃCZENIE

Instytut Prawa Lotniczego i Kosmicznego działający w Uczelni Łazarskiego od 2014 r. nie ustaje w prowadzeniu badań i analiz w obszarze stosowania prawa lotniczego, organizując cykliczne wydarzenia, seminaria, konferencje naukowe i realizując projekty badawcze. Stał się dzięki temu platformą dyskusji, wymiany informacji i opinii oraz promocji problematyki lotniczej. Niniejsze opracowanie to kolejna z cyklu monografii powstałych we współpracy z członkami Instytutu oraz osobami związanymi naukowo z Instytutem.

Lotnictwo stanowi dla Unii Europejskiej sektor o znaczeniu strategicznym. Przed pandemią wносиło ono 300 mld euro (czyli ok. 2,1 % PKB) do europejskiej gospodarki, zapewniając przeszło 5 mln miejsc pracy. Pomimo kryzysu znów widać ogromne zainteresowanie branżą lotniczą, która stanowi dla UE sektor o znaczeniu strategicznym. Jak wskazują statystyki, branża cały czas rośnie w siłę. Firma Boeing przewiduje, że do 2037 r. zapotrzebowanie na nowych pilotów wzrośnie do 635 tys., w tym w samej tylko Europie do ponad 146 tys. Polski ruch lotniczy zaś rozwija się szybciej niż w Europie i ma potencjał do dalszego wzrostu.

W czasie pandemii COVID-19 wiele podmiotów lotniczych (linie lotnicze, porty lotnicze, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, dostawcy usług obsługi naziemnej i inni dostawcy usług), które już spełniały obowiązujące wymagania wynikające z prawa wspólnotowego i krajowego, nagle musiało dostosować się do dynamicznych zmian legislacyjnych związanych z przekraczaniem granic państwowych. W celu ożywienia branży lotniczej potrzebne było zarówno wsparcie regulacyjne na szczeblu UE i krajowym, jak i znaczna pomoc finansowa z sektora publicznego i prywatnego w celu ochrony przedsiębiorstw i miejsc pracy. Organizacje, których zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego, podejmowały działania mające na celu zatrzymanie rozprzestrzeniania się wirusa drogą lotniczą. Przykładowo EASA opublikowała szereg dokumentów odnoszących się do zachowania bezpieczeństwa lotniczego w czasie pandemii. W Polsce ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wprowadziła szereg rozwiązań prawnych mających stanowić wsparcie

dla sektora lotniczego, m.in. w zakresie utrzymania uprawnień dla załóg, zdolności statków powietrznych. Zostało zmienione ponadto tzw. rozporządzenie o slotach.

W niniejszej monografii dokonano analizy przepisów prawa lotniczego, w tym międzynarodowego, europejskiego oraz krajowego, dotyczących wybranych zagadnień, w tym przede wszystkim pandemii COVID-19 oraz kwestii związanych ze zrównoważoną polityką. W ramach podsumowania zgłasza się następujące postulaty. Po pierwsze, lotnictwo międzynarodowe wymaga spójnych i opartych na dowodach naukowych światowych norm. Po drugie, powinny być kontynuowane prace nad zapewnieniem skutecznej ochrony przed roznośzeniem wirusów na poziomie prawa międzynarodowego oraz prace nad stworzeniem rozwiązań prawnych umożliwiających wyjście branży z kryzysu. Wreszcie, należy utrzymać właściwą równowagę między środkami, które są niezbędne do przezwyciężenia kryzysu związanego z COVID-19, a pożądanymi dostosowaniami do rozporządzeń finansowych wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu, a także do unikania nakładania na sektor dodatkowych obciążeń finansowych lub regulacyjnych, zwłaszcza w fazie odbudowy gospodarczej, gdy cały sektor jest wyjątkowo osłabiony finansowo, na co zwrócił również uwagę Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Zrównoważone lotnictwo to długoterminowa strategia, która określa wspólne podejście lotnictwa do sprostania wyzwaniu, jakim jest zapewnienie czystszej, cichszej i inteligentniejszej przyszłości branży. W przeciwieństwie do UE, która ustanowiła EU ETS w celu ograniczenia emisji zgodnie z protokołem z Kioto, społeczność międzynarodowa wydaje się bardzo powściągliwa w przyjmowaniu prawnie wiążącego międzynarodowego instrumentu przeciwdziałania zmianom klimatu. Rozwiązanie CORSIA nie zaspokaja natomiast ambitnych celów UE i dlatego istnieje wyraźna potrzeba kompromisu na szczeblu międzynarodowym.

BIBLIOGRAFIA

- Abeyratne R., *Convention on International Civil Aviation*, Springer 2014.
- Aleksandrowicz A., *Beijing Convention and Beijing Protocol. Changes in the International and Legal Model for Combatting Aviation Terrorism*, „Internal Security” 2020, t. 12, nr 2.
- Barcz J. (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Błachut J., Dudzik S., Olczyk D., *Ochrona danych osobowych pracownika w warunkach epidemii (wybrane zagadnienia)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 4.
- Borek D., *Konsekwencje niewypłacalności Thomasa Cooka dla angielskiej Premiership*, [w:] K. Płonka-Bielenin, D. Wolski (red.), *Prawne i praktyczne aspekty turystyki i rekreacji*, Katowice 2022 [w druku].
- Borek D., Świtaj K., Zawistowska H., *O zgodności z prawem UE regulacji art. 15k ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, [w:] I. Barwicka-Tyle, P. Dziewałtowski-Gintowt, Ł. Łyżwa, K. Zyzik (red.), *Prawo – narzędzie sprawiedliwości czy władzy?*, Kraków 2020.
- Borek D., Zawistowska H. (red.), *Prawo turystyki*, Gdańsk 2021.
- Dempsey P.S., *Public International Air Law*, Montreal 2008.
- González-Jorge H., Martínez-Sánchez J., Bueno M., Arias P., *Unmanned Aerial Systems for Civil Applications: A Review*, „Drones” 2017, nr 1/2.
- Gregorski M., *Regulacje dotyczące bezzałogowych statków powietrznych w prawie Unii Europejskiej w kontekście międzynarodowym*, „Studia Europejskie” 2017, nr 2.
- Gubrynowicz A., *Emisja gazów cieplarnianych ze statków powietrznych: kontrowersje w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] 50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi, Warszawa 2014.
- Jasiuk E., Wosiek R., *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019.
- Kania A., *Kilka uwag o prawnokarnej polityce legislacyjnej*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2015, t. 35.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012.

Wybór tematu monografii zasługuje na szczególne uznanie z uwagi na aktualność i powagę problemu pandemii COVID-19 dla funkcjonowania lotnictwa cywilnego. Czas lockdownów charakteryzował się wielką „produkcją normatywną” i wymuszał na legislaturze oraz władzy wykonawczej błyskawiczne reagowanie na zmieniającą się dynamicznie sytuację pandemiczną.

Monografia jest powiązana strukturalnie z przemianami powstałymi w ostatnich dwóch latach, prezentując próbę odpowiedzi normatywnej na zmieniające się warunki epidemiologiczne.

Dr Mateusz Piątkowski

Monografia stanowi cenne źródło wiedzy na temat tego, jak kształtowało się i funkcjonowało prawo lotnicze oraz lotnictwo cywilne w dobie kryzysu wywołanego zwłaszcza pandemią COVID-19. W monografii przedstawiono przede wszystkim problemy prawne wynikłe z wyzwań, jakie stały przed branżą lotniczą, w szczególności w aspekcie przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Branżę, która, co zostało podkreślone, została niezwykle dotknięta negatywnymi skutkami pandemii.

Dr Katarzyna Łuczak



ISBN 978-83-66723-53-5



9 788366 723535

DOI: 10.26399/978-83-66723-53-5