

Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego

Extension of the competence of the European Aviation Safety Agency to public use airports



Piotr Kasprzyk

Doktor nauk prawnych, radca
prawny

Kancelaria Prawna K&K

p.kasprzyk@kpkk.eu



Mikołaj Daskocz

Radca prawny

Kancelaria Prawa Lotniczego
LATAJ LEGALNIE

m.daskocz@latajlegalnie.pl

Streszczenie: Artykuł omawia kwestie związane z kompetencjami Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w odniesieniu do lotnisk użytku publicznego. Został przedstawiony rys historyczny powstania EASA a także opis wprowadzania do porządku prawnego Unii Europejskiej regulacji w zakresie lotnisk. W artykule szczegółowo opisano przede wszystkim rozporządzenie KE nr 139/2014, zgodnie z którym organy nadzoru państw członkowskich wydają certyfikaty lotniska użytku publicznego (AC – Aerodrome Certificate). Ponadto omówione zostały nowe instrumenty i instytucje prawne dotyczące eksploatacji lotnisk użytku publicznego a także główne obszary regulacji EASA we wskazanym zakresie.

Słowa kluczowe: Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego; Lotnisko użytku publicznego; Certyfikat lotniska

Abstract: The article discusses issues related to European Aviation Safety Agency competences in reference to public aerodromes. The article includes, among others the introduction of the aerodromes regulations to the EU legal order. Also, it describes in detail the Commission Regulation (EC) No 139/2014. In addition, new legal instruments and institutions for public aerodromes and the main areas of EASA regulation in this respect have been discussed. Finally, the article discusses the issues of derogations, acceptable means of compliance and flexibility for aerodrome operators.

Keywords: European Aviation Safety Agency; Public use aerodrome; Aerodrome certificate

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA, *European Aviation Safety Agency*) to wyspecjalizowany organ Unii Europejskiej utworzony w celu zapewnienia jednolitego systemu regulacji dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. EASA została powołana na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1592/2002 z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego. Rozporządzenie to, nazywane rozporządzeniem bazowym, w pierwszej kolejności upoważniło Komisję Europejską do wydania przepisów wykonawczych dotyczących szeroko rozumianej techniki lotniczej.

Kolejne rozporządzenie bazowe - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego roz-

szerzyło kompetencje UE o legislację w zakresie licencjonowania personelu lotniczego, operacji lotniczych oraz oceny bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich. Następnie, na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 21 października 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej przekazano na poziom UE kompetencje w zakresie regulacji dotyczących bezpieczeństwa lotnisk użytku publicznego oraz zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej. W grudniu 2015 r. Komisja Europejska zapowiedziała w Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa [1] konieczność uchwalenia nowego rozporządzenia bazowego.

Podstawą prawną rozporządzenia bazowego jest przy tym art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej, umożliwiający przyjmowanie przepisów w celu poprawy bezpieczeń-

stwa transportu lotniczego. Podstawowym celem rozporządzenia bazowego jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego i ujednoliconego w skali Europy poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

Osiągnięcie tego celu ma nastąpić przede wszystkim na poziomie legislacji, czyli przepisów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego, które mają być stosowane w sposób jednolity przez wszystkie władze lotnicze. Dlatego też główne zadanie EASA to pomoc Komisji Europejskiej, szczególnie w procesie legislacyjnym, w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Chodzi o przedstawianie Komisji Europejskiej projektów przepisów wykonawczych do rozporządzenia bazowego (w formie tzw. opinii EASA) oraz wydawanie materiałów pomocniczych do stosowania przepisów wykonawczych.

Na podstawie upoważnień zawartych w rozporządzeniu bazowym, począwszy

od roku 2003 Komisja Europejska – na wniosek EASA – uchwała coraz to nowe rozporządzenia wykonawcze regulujące szczegółowo poszczególne kwestie związane z bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego. Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące bezpieczeństwa na lotniskach użytku publicznego wydano Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. *ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008*. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie podstawowych założeń tych przepisów, gdyż dotychczas sprawy bezpieczeństwa na lotniskach użytku publicznego regulowało wyłącznie prawo krajowe - ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze[2] oraz szereg aktów wykonawczych (rozporządzeń ministra właściwego ds. transportu). Dla lepszego zrozumienia omawianej tematyki konieczne jest także przybliżenie procesu legislacyjnego poprzedzającego przyjęcie rozporządzenia KE nr 139/2014. Znajomość dokumentów z procesu legislacyjnego na poziomie UE pozwala w wielu przypadkach ustalić przyczyny takich, a nie innych rozwiązań zawartych w ostatecznym tekście uchwalonego rozporządzenia wykonawczego. Dokumenty te są publicznie dostępne na stronie EASA [3].

Rozszerzenie kompetencji EASA – proces legislacyjny

Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia bazowego, propozycja zmiany tego aktu prawnego i rozszerzenia kompetencji UE na legislację dotyczącą bezpieczeństwa lotnisk użytku publicznego została zainicjowana opinią EASA tj. projektem przedstawionym Komisji Europejskiej do dalszego procedowania. W dniu 6 grudnia 2007 r. opublikowano Opinię nr 3/2007 dotyczącą zmiany rozporządzenia bazowego w celu jego rozszerzenia o regulacje bezpieczeństwa i interoperacyjności lotnisk. Wydanie Opinii 3/2007 zostało jednak poprzedzone publikacją w 2006 r. pierwszego projektu nowych przepisów (NPA 06/2006), a także konsultacjami publicznymi w efekcie których stworzono dokument zawierający ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag, opublikowany w 2007 r. (CRD 06/2006).

Szczegółowy przebieg konsultacji zawarty jest w Opinii 3/2007 więc nie ma potrzeby jego przybliżania, podobnie jak treści samej Opinii 3/2007. Najważniejszą propozycją zawartą w tym dokumencie był zamiar objęcia wspólnymi wymaganiami bezpieczeństwa wszystkich lotnisk użytku publicznego położonych na terytorium państw członkowskich UE. Propozycje wymagań bezpieczeństwa dla lotnisk zostały przy tym opracowane na podstawie norm i zaleceń Załącznika 14 do Konwencji chicagowskiej, a ściślej rzecz ujmując Tomu I dotyczącego projektowania i eksploatacji lotnisk. W pracach EASA znaczny udział mieli przy tym eksperci organizacji specjalistycznych takich jak JAA (Joint Aviation Authority) oraz GASR (Group of Aerodrome Safety Regulators). Opinii 3/2007 towarzyszyła również obszerna Ocena Skutków Regulacji.

W oparciu o Opinię 3/2007 Komisja Europejska przygotowała (z datą 25.06.2008 r.) formalny wniosek skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady inicjujący rozpoczęcie procesu legislacyjnego mającego zmienić rozporządzenie bazowe [4]. W projekcie przygotowanym przez Komisję Europejską odstąpiono jednak od propozycji EASA, aby przepisami objąć wszystkie lotniska użytku publicznego. Ze względu na brak zgody większości Państw Członkowskich UE na taką propozycję, z powołaniem się na zasadę pomocniczości, ograniczono ostatecznie zakres nowych przepisów do tych lotnisk użytku publicznego, które mogą obsługiwać ruch IFR lub statki powietrzne określonej wagi. Projektowi Komisji Europejskiej również towarzyszyła ocena skutków regulacji [5].

Rozszerzenie kompetencji EASA - Rozporządzenie bazowe

W ostatecznym tekście uchwalonego w dniu 21 października 2009 r. *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej* zakres zastosowania rozporządzenia bazowego oraz przepisów wydanych na jego podstawie do lotnisk określono następująco (art. 4 ust 3a): „*Lotniska, w tym ich wyposażenie, znajdujące się na terytorium podlegającym postanowieniom Traktatu, przeznaczone do użytku*

publicznego oraz obsługujące zarobkowy przewóz lotniczy, na których prowadzi się operacje podejścia lub odlotu przy wykorzystaniu procedur instrumentalnych, oraz a) które dysponują utwardzoną drogą startową o długości co najmniej 800 metrów; lub b) obsługują wyłącznie śmigłowce powinny spełniać wymogi niniejszego rozporządzenia. Personel i organizacje zaangażowane w eksploatację tych lotnisk powinny spełniać wymogi niniejszego rozporządzenia.”

Jak wyjaśniono w preambule rozporządzenia 1108/2009 (punkt 6) „*Objęcie wspólnymi zasadami wszystkich lotnisk nie byłoby właściwe. W szczególności lotniska, które nie są lotniskami użytku publicznego, a także lotniska wykorzystywane głównie na potrzeby lotnictwa rekreacyjnego lub obsługujące zarobkowy przewóz lotniczy inny niż prowadzony zgodnie z przepisami dotyczącymi lotów według wskazań przyrządów i posiadające utwardzone drogi startowe o długości nieprzekraczającej 800 metrów, powinny nadal podlegać przepisom ustanawianym przez państwa członkowskie, przy czym niniejsze rozporządzenie w żaden sposób nie zobowiązuje innych państw członkowskich do uznawania tych krajowych ustaleń.*”

Przewidziano także (w art. 4 ust. 3b), że Państwa członkowskie będą uprawnione do tego, aby podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania przepisów rozporządzenia bazowego wobec lotniska, które obsługuje nie więcej niż 10 000 pasażerów rocznie, oraz obsługuje nie więcej niż 850 operacji związanych z obsługą towarów rocznie. W rozporządzeniu bazowym upoważniono Komisję Europejską do uregulowania trzech kwestii związanych z bezpieczeństwem lotnisk (art. 1 ust. 1). Po pierwsze, projektowania, obsługi technicznej i eksploatacji lotnisk, jak również zaangażowanych w to personelu i organizacji, w szczególności zarządzającego lotniskiem. Po drugie, ochrony otoczenia lotnisk ale „*bez uszczerbku dla prawodawstwa wspólnotowego i krajowego dotyczącego środowiska i planowania użytkowania gruntów*”. Po trzecie wreszcie, projektowania, produkcji i obsługi technicznej „*wyposażenia lotnisk*”, błędnie przetłumaczonego w polskiej wersji rozporządzenia jako „*lotnicze urządzenia naziemne*”. Określono również na potrzeby rozporządzenia bazowego najważniejsze definicje: lotniska, zarządzającego lotniskiem (operatora), płyty

postojowej oraz służby zarządzającej tą płytą (zob. art. 3). Ponieważ szczegółowe przepisy wykonawcze miały zostać uchwalone na podstawie rozporządzenia bazowego, konieczne było określenie – właśnie w rozporządzeniu bazowym – tzw. zasadniczych wymagań. Jest to rodzaj szczegółowych wytycznych dla Komisji Europejskiej, które wiążą Komisję przy wydawaniu rozporządzenia wykonawczego. Do czasu uszczegółowienia tych zasadniczych wymagań w przepisach wykonawczych, nie stanowią one jednak bezpośredniego źródła prawa. W odniesieniu do lotnisk, zasadnicze wymagania zawarto w Załączniku Va do rozporządzenia bazowego, podzielonym na części dotyczące m. in. charakterystyki fizycznej, infrastruktury i urządzeń, operacji i zarządzania oraz otoczenia lotniska. Do Załącznika Va odsyła wprost art. 8a, który jest jednocześnie podstawą do wydania przez Komisję Europejską rozporządzenia wykonawczego. We wspomnianym art. 8a przesądzono także, że zgodność lotniska i jego eksploatacji z wymaganiami bezpieczeństwa będzie stwierdzana w procesie certyfikacji lotniska. Warunkiem wydania certyfikatu będzie wykazanie, że lotnisko spełnia wymagania tzw. podstawy certyfikacji lotniska oraz brak cech lub charakterystyk lotniska powodujących, że jego eksploatacja nie jest bezpieczna. Na podstawę certyfikacji lotniska składają się przy tym trzy rodzaje wymagań: obowiązujące specyfikacje certyfikacyjne dotyczące rodzajów lotnisk; przepisy, co do których zaakceptowano równoważny poziom bezpieczeństwa; a także specjalne szczegółowe specyfikacje techniczne, niezbędne w tych przypadkach, gdy cechy konstrukcyjne danego lotniska lub doświadczenie zdobyte w trakcie jego eksploatacji świadczą, że specyfikacje certyfikacyjne są nieadekwatne lub nieodpowiednie dla danego lotniska. Jednocześnie z certyfikacją lotniska ocenie poddaje się organizację odpowiedzialną za eksploatację lotniska – oczywiście w zakresie spełnienia wymagań adresowanych do tych organizacji.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej 139/2014

W grudniu 2011 EASA przedstawiła do konsultacji publicznych projekt rozpo-

ządzenia wykonawczego w sprawie wymagań dotyczących lotnisk wraz z projektem wytycznych oraz materiałów doradczych (zebranych w dokumencie NPA 2011-20). Uwagi z kilkumiesięcznych konsultacji zostały zebrane w dokumencie CRD 2011-20 w listopadzie 2012. W lutym 2013 EASA opublikowała Opinię 01/2013 zawierającą ostateczny projekt nowego rozporządzenia Komisji Europejskiej. W kwietniu 2013 r. projekt ten - z niewielkimi zmianami - został jednomyślnie przegłosowany na posiedzeniu Komitetu Komisji Europejskiej ds. EASA. Publikacja rozporządzenia przedłużyła się (główną przyczyną opóźnień było wówczas tłumaczenie aktów prawa UE na język chorwacki, a to wobec akcesji tego kraju w lipcu 2013) rozporządzenie wykonawcze KE nr 139/2014 zostało opublikowane w dniu 12 lutego 2014 r. Należy przy tym zauważyć, że proces legislacyjny nie ograniczał się tylko do rozpatrzenia zgłoszonych uwag lecz w jego ramach zorganizowano szereg konferencji i warsztatów, w tym warsztatów zorganizowanych przez ACI w Polsce [6].

Rozporządzenie KE nr 139/2014, nazywane ADR lub PART ADR (*Aerodrome*) poza częścią ogólną, zawiera cztery załączniki: zawierający definicje, dotyczące wymagań dla władz lotniczych nadzorujących lotniska (ADR.AR), wymagań dla zarządzających lotniskami (ADR.OR), a także wymagań operacyjnych (ADR.OPS).

Szczegółowe omówienie tego aktu prawnego wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak należy wspomnieć, że dla praktyki jego stosowania niezwykle istotne znaczenie mają wytyczne i materiały doradcze EASA wydane w formie decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA. W pierwszej kolejności są to tzw. podstawy certyfikacyjne (CS – Certification Specification) będące rodzajem wymagań, jakie mają spełniać lotniska użytku publicznego. Aktualnie jest to Decyzja Dyrektora Wykonawczego nr 2016/027/R. Następnie chodzi o tzw. akceptowalne sposoby spełnienia wymagań (AMC – Acceptable Means of Compliance) oraz materiały doradcze (GM – Guidance Materials). Zostały one zawarte w Decyzji Dyrektora Wykonawczego nr 2014/12 (z późn. zm.).

W rozporządzeniu 139/2014 przewidziano dość długi okres przejściowy,

kończący się z dniem 31 grudnia 2017 r. Jest to data graniczna zarówno dla Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego na dostosowanie się do wymagań adresowanych do władzy lotniczej (ADR.AR), jak i dla zarządzających lotniskami i samych lotnisk, które do tej daty powinny posiadać już certyfikaty wydane na podstawie rozporządzenia 139/2014. Warto przy tym dodać, że certyfikaty wydawane na podstawie tego rozporządzenia są certyfikatami bezterminowymi, których ważności uzależniona jest od spełnienia wymagań, a dotychczas wydawane certyfikaty (na podstawie przepisów krajowych) były certyfikatami o określonym okresie ważności. Przygotowania do wdrożenia nowych przepisów UE zostały rozpoczęte w marcu 2014 r., kiedy ULC opublikował materiał konsultacyjny [7]. Część z wniosków wynikających z prac przygotowawczych i konsultacyjnych została ujęta w formie propozycji zawartych w projekcie ustawy o zmianie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (UC32). W projekcie proponuje się tym m.in. zmiany art. 59a ustawy (usunięcie krajowych przepisów będących podstawą wymagań certyfikacyjnych dla lotnisk użytku publicznego objętych przepisami UE), wprowadzenie formy decyzji administracyjnej dla stosowania odstępstw od podstawy certyfikacyjnej, czy uszczegółowienie pewnych kwestii wynikających z rozporządzenia KE nr 139/2014 w rozporządzeniu wykonawczym (np. zakresu zgłaszania i zatwierdzania zmian władzy lotniczej). Projekt zmian w ustawie Prawo lotnicze nie został jeszcze skierowany do prac parlamentarnych, do chwili obecnej toczą się prace na szczeblu rządowym.

Bez oczekiwania na zmiany w przepisach krajowych wydano już pierwsze certyfikaty dla lotnisk użytku publicznego, stosując wprost i bezpośrednio przepisy rozporządzenia 139/2014 [8]. Jak już wspomniano, wydanie tych certyfikatów jest konieczne najpóźniej do końca 2017 r. Przy czym, pod zakres stosowania przepisów UE dotyczących lotnisk kwalifikuje się obecnie 15 lotnisk krajowych, które zostały zgłoszone do EASA zgodnie z art. 4 rozporządzenia 139/2014 [9]. Działania takie możliwe więc – co do zasady - ocenić pozytywnie. Mając jednak na względzie negatywną ocenę działalności Prezesa ULC w zakresie certyfikacji lotnisk w latach 2010-2013 (a więc przed wejściem

w życie przepisów UE dot. lotnisk) sformułowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli [10], należy zachować daleko posuniętą wstrzeźliwość w wyrażaniu ocen co do tego, w jaki sposób przeprowadzone zostały lub zostaną procesy certyfikacji lotnisk w oparciu o nowe przepisy UE.

Należy też mieć na względzie, że ustawodawca krajowy winien ostatecznie rozstrzygnąć o losie tych regulacji krajowych, które zdają się wkraczać w materię uregulowaną już w przepisach UE dotyczących bezpieczeństwa lotnisk użytku publicznego. Jako sprzeczne z rozporządzeniem KE nr 139/2014 można uznać np. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla lotnisk użytku publicznego podlegających obowiązkowi certyfikacji [11], które nie powinno być stosowane w odniesieniu do lotnisk „podlegających” zakresowi zastosowania przepisów UE. Należałoby w końcu również rozstrzygnąć o „dalszych losach” rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie ustawy - Prawo budowlane dotyczącego przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych [12]. Wszak przepisy rozporządzenia KE 139/2014 opierają się na zupełnie innym podejściu co ustalania podstawy certyfikacyjnej lotnisk. Podstawa certyfikacji lotniska ustalana jest indywidualnie, z uwzględnieniem zarówno CS wydanego przez EASA, jak i z możliwością „dostosowania” tej podstawy do charakterystyki i specyfiki danego lotniska. Powinno się także w sposób jednoznaczny określić w jaki sposób są wykonywane obowiązki nałożone na Państwo członkowskie w art. 8 (zabezpieczenie otoczenia lotniska), art. 9 (monitorowanie otoczenia lotniska), czy art. 10 (zarządzanie zagrożeniami związanymi z dziką zwierzyną) rozporządzenia KE 139/2014.

Postulując zmiany w przepisach krajowych należy przy tym mieć na względzie, że w EASA trwają prace legislacyjne dotyczące zmian do rozporządzenia KE 139/2014, ujęte w programie prac legislacyjnych EASA na lata 2017-2021 [13]. Dotyczą one choćby takich kwestii jak zarządzanie płytą postojową (Opinia 02/2014), czy wprowadzenia certyfikacji specyfikacyjnych dla lądowisk dla śmigłowców zlokalizowanych na lotniskach

(NPA 2017-14). Zaznaczyć trzeba jednak, że prace nad projektem zmian do rozporządzenia KE nr 139/2014 w zakresie zarządzania płytą postojową (Opinia 02/2014) zostały wstrzymane i przewiduje się wydanie tego rozporządzenia (jak i AMC EASA) dopiero w czwartym kwartale 2018 r. [14] Przewiduje się natomiast wydanie przepisów dotyczących przechowywania materiałów niebezpiecznych na lotniskach [15]. Nie przewiduje się natomiast obecnie wydania przepisów technicznych dotyczących certyfikacji wyposażenia lotnisk, pomimo upoważnienia do ich wydania w rozporządzeniu bazowym.

Co do samego rozporządzenia bazowego, mając na względzie iż aktualnie trwają prace legislacyjne na poziomie Parlamentu Europejskiego i Rady w przedmiocie uchwalenia nowego rozporządzenia bazowego warto dodać na koniec, że w projekcie nowego rozporządzenia bazowego nie przewiduje się zmiany zakresu stosowania przepisów UE do lotnisk użytku publicznego. Obecnie obowiązujące kryteria (lotnisko użytku publicznego, ruch IFR, pas określonej długości) powinny zatem pozostać niezmiennione. Zaproponowano natomiast wyraźne upoważnienie Komisji Europejskiej do uregulowania kwestii zarządzania płytą postojową (co potwierdzałoby tezę, że dotychczasowe prace nad przepisami w tej kwestii zostały wstrzymane z przyczyn legislacyjnych), a także rozszerzenie regulacji dotyczącej bezpieczeństwa na lotniskach także na usługi agentów handlingowych.

Główne obszary regulacji EASA w zakresie lotnisk

Przechodząc do głównych obszarów, które są regulowane rozporządzeniem KE nr 139/2014, należy wskazać wymagania ogólne (ADR.OR) oraz wymagania operacyjne określające odpowiednie procedury (ADR.OPS).

Wymagania ogólne dotyczą m.in. procesu certyfikacji, systemu zarządzania oraz dokumentacji prowadzonej przez operatora lotniska. Nowym rozwiązaniem, niestosowanym dotychczas w krajowym porządku prawnym jest wprowadzenie systemu wprowadzania zmian. Przepisy ADR.OR.B.040 dają operatorowi lotniska możliwość wprowadzania w or-

ganizacji zmian niewymagających wcześniejszego zatwierdzenia przez właściwy organ. Jest to element założenia przyjętego przez EASA zgodnie z którym, to operator jest głównym podmiotem decydującym o zakresie swojej działalności a organ sprawuje jedynie funkcję nadzorczą. W dotychczasowym stanie prawnym każda zmiana związana z działalnością operatora albo lotniska wymagała zatwierdzenia Prezesa ULC przed jej wprowadzeniem.

W zakresie wymagań ogólnych zostały ponadto szczegółowo określone wymagania dotyczące systemu zarządzania (ADR.OR.D.005), spójne z pozostałymi obszarami lotnictwa cywilnego (jak np. rozporządzenie KE nr 965/2012 w zakresie operacji lotniczych).

Rozporządzenie KE nr 139/2014 zawiera wymagania odnoszące się do procedur, jakie musi ustanowić i wdrożyć operator lotniska publicznego certyfikowanego (ADR.OPS.). W systemie prawa krajowego te aspekty są regulowane w kilku aktach prawnych – w zakresie procedur operacyjnych jest są rozporządzenie dotyczące eksploatacji lotnisk [16], planu działania w sytuacji zagrożenia oraz lotniczej służby ratowniczo-gaśniczej [17]. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na niespójność pomiędzy rozporządzeniem KE nr 139/2014 a przepisami krajowymi w zakresie eksploatacji lotnisk. Przepisy UE nakazują lotniskom certyfikowanym ustanowienie procedur LVP i procedur operacji w niekorzystnych warunkach pogodowych (ADR.OPS.B.045 oraz 050), natomiast przepisy krajowe dają operatorowi jedynie możliwość wprowadzenia procedur LVP (§ 4 pkt. 7 rozporządzenia) natomiast w ogóle pomijają procedury operacji w niekorzystnych warunkach pogodowych.

Przepisy zawarte w rozporządzeniu KE nr 139/2014 zawierają również szereg obowiązków, jakie musi spełnić operator lotniska, jak np. wprowadzenie programu obsługi technicznej, monitorowanie jakości paliwa, utrzymanie pola ruchu naziemnego czy monitorowanie możliwości zderzeń z dziką zwierzyną (w tym z ptakami).

Analizując kompleksowo akty prawne opracowywane przez EASA, w tym rozporządzenie KE nr 139/2014, nie sposób nie odnieść wrażenia, że przepisy UE są

tworzone w sposób dający operatorom znaczny poziom decyzyjności i elastyczności. Zauważalne jest odejście od przyjętych w krajowym systemie prawnym sztywnych ram i wymagań, skierowane ku szukaniu rozwiązań oraz wdrażaniu procedur dostosowanych do konkretnej działalności operatora i lotniska. W wielu przypadkach to na operatorze ciąży obowiązek określenia stopnia złożoności działalności, ryzyka i podjęcia odpowiednich środków w celu zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. W tym systemie rola organu nadzoru koncentruje się raczej na sprawdzaniu, czy operator lotniska w należyty sposób korzysta z uprawnień przyznanych mu przez EASA. A także na dokonywaniu cyklicznej oceny (w ramach stałego nadzoru nad posiadaczem certyfikatu), czy spełnione są wymagania bezpieczeństwa warunkujące utrzymanie ważności wydanego certyfikatu.

Przejawem elastycznego podejścia EASA do operatorów lotnisk jest wprowadzenie jako prawa materialnego jednego, dość skondensowanego aktu prawnego (rozporządzenie KE nr 139/2014) oraz szeregu dokumentów wyjaśniających, tzw. „prawa miękkiego” (np. CS – specyfikacje certyfikacyjne, GM – materiały zawierające wytyczne oraz AMC – akceptowalne metody spełniania wymagań). Z uwagi na okoliczność, że bezwzględnie obowiązujące przepisy znajdują się w rozporządzeniu KE nr 139/2014 a nałożone w nich obowiązki są określone na dużym stopniu ogólności, operatorzy lotnisk mają pewną swobodę w sposobach i środkach używanych w osiągnięciu celu, jakim jest spełnienie przepisów zawartych w rozporządzeniu. Co do zasady ta dowolność jest ograniczona właśnie miękkim prawem (*soft-law*), ale dopuszczalne są również odstępstwa w tym zakresie. W praktyce przepisy UE wymagają od operatora spełnienia określonego obowiązku, ale już sposób spełnienia i użyte narzędzia zależą w dużej mierze od specyfiki operacji prowadzonych na lotnisku, liczby zidentyfikowanych zagrożeń czy stopnia złożoności i skomplikowania samego operatora – te zasady zostały określone właśnie w materiałach *soft-law*.

Przechodząc do samego trybu wydania certyfikatu AC należy wskazać, że szczegółowy sposób certyfikacji opera-

torów lotnisk opiera się na tzw. podstawach certyfikacyjnych.

Są to wytyczne obowiązujące wnioskodawcę w procesie certyfikacyjnym, uwzględniające CS (specyfikacje certyfikacyjne wydane przez EASA) oraz warunki uznane przez organ za stosowne do projektu i rodzaju operacji danego lotniska. Również w tej mierze prawo wspólnotowe dopuszcza elastyczność i pozwala na możliwość zastosowania przez organ równoważnego poziomu bezpieczeństwa wykazanego przez wnioskodawcę (ADR.AR.C.020. (c)). Dodatkowo, jeżeli dane lotnisko nie jest w stanie spełnić specyfikacji certyfikacyjnych np. z powodu fizycznych lub topograficznych ograniczeń, właściwy organ może określić szczegółowe specjalne specyfikacje techniczne (inne niż CS wydane przez EASA), nazywane warunkami specjalnymi. Wydanie warunków specjalnych jest również możliwe w przypadku, kiedy lotnisko posiada nowatorskie lub nietypowe cechy konstrukcyjne (ADR.AR.C.025). Przy czym w każdym z tych przypadków organ stosując odstępstwa musi uwzględniać konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Kolejnym elementem, który potwierdza znaczną elastyczność prawa UE względem operatorów lotnisk jest również funkcjonowanie narzędzia DAAD [18] (Deviation Acceptance and Action Document). DAAD pozwala organowi nadzoru na zastosowanie odstępstwa na zastosowanie innych narzędzi i sposobów w celu spełnienia podstawowych wymagań (określonych w rozporządzeniu KE nr 139/2014). Właściwy organ może wydawać DAAD do 31 grudnia 2024 r., określając jednocześnie okres ważności dokumentu. Wydanie DAAD jest dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie poniższe przesłanki:

- Odstępstwa nie kwalifikują się jako przypadki równoważnego poziomu bezpieczeństwa lub warunków specjalnych (opisanych wyżej),
- Odstępstwa te istniały wcześniej w oparciu o przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ADR,
- Mimo zastosowanych odstępstw spełnione są podstawowe wymagania określające wymagania dla lotnisk (Załącznik Va do rozporządzenia bazowego 216/2008),

- Dla każdego odstępstwa sporządzone dodatkowo ocenę bezpieczeństwa. ◀

Materiały źródłowe

- [1] SWD.2015.261.final
- [2] T.j. z 2017, poz. 959.
- [3] www.easa.eu
- [4] COM(2008)390 final
- [5] SEC(2008)2086
- [6] <http://ulc.gov.pl/pl/107-aktualnosci/wiadomosci/2888-warsztaty-aci-europe-easa-what-impact-will-easa-aerodrome-rules-have-on-airports>
- [7] <http://www.ulc.gov.pl/pl/publikacje/wiadomosci/3167-konsultacje-w-sprawie-wdrozenia-w-polsce-rozporzadzenia-ke-w-sprawie-lotnisk>
- [8] <http://www.ulc.pl/pl/prawo/projekty/krajowe/archiwum/107-aktualnosci/wiadomosci/3747-kolejne-spotkanie-z-zaradzajacymi-lotniskami-dotyczace-certyfikacji-wedlug-nowych-przepisow-unijnych>
- [9] <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/List%20of%20EASA%20ADRs-Art%204%20%26%205.pdf>
- [10] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10834,vp,13167.pdf>
- [11] Dz. U. z 2013, poz. 1020.
- [12] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U. Nr 130, poz. 859);
- [13] EASA Rulemaking and safety promotion programme 2017-2022
- [14] Zob. RMT.0485
- [15] Zob. RMT.0705
- [16] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk (t.jedn. Dz. U. z 2016 r., poz.91).
- [17] Rozporządzenie MTBiGM z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 487)
- [18] Narzędzie DAAD zostało wprowadzone na podstawie art. 7 rozporządzenia KE nr 139/2014.