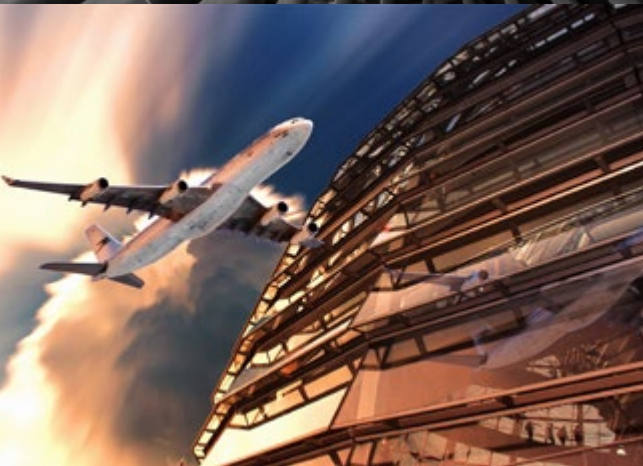


ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM W LOTNICTWIE CYWILNYM



ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM W LOTNICTWIE CYWILNYM

pod redakcją

Katarzyny Łuczak



Publikacja jest finansowana ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz środków krajowych w ramach projektu Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne – NOJAK

Recenzenci:

dr Ewa Jasiuk

dr Agnieszka Kunert-Diallo

ISBN: 978-83-63503-74-1

Publikacja będzie dostępna – po wyczerpaniu nakładu – w wersji elektronicznej:

Śląska Biblioteka Cyfrowa
www.sbc.org.pl

Skład, druk i oprawa:

druk-24h.com.pl
DRUKARNIA CYFROWA

Białystok, ul. Zwycięstwa 10
tel. 85 653-78-04
e-mail: biuro@partnerpoligrafia.pl

Spis treści

Wstęp	8
-----------------	---

Anna Konert, Piotr Kasprzyk, Piotr Łaciński

Podstawy prawne zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym	10
1. Wprowadzenie	10
2. System zarządzania bezpieczeństwem według przepisów ICAO	12
3. System zarządzania bezpieczeństwem według przepisów UE (EASA)	16
3.1. SMS w organizacji szkoleniowej i centrum medycyny lotniczej (wg EASA)	20
3.2. SMS u operatora lotniczego (wg EASA)	21
3.3. Przepisy prawne SMS w technice lotniczej	22
3.4. SMS u zarządzającego lotniskiem (wg EASA)	23
3.5. SMS w instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego	24
4. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie krajowym	25
5. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie UE	26
6. Bibliografia	27

Piotr Galej

Pojęcie zarządzania bezpieczeństwem	31
1. Wstęp	31
2. Ewolucja myślenia na temat bezpieczeństwa lotniczego	34
3. Zarządzanie bezpieczeństwem	53
3.1. Podstawy wiedzy o zarządzaniu	53
3.2. Geneza zarządzania bezpieczeństwem	55
3.3. Podstawy zarządzania bezpieczeństwem	62
3.4. Ochrona prawna informacji pozyskanej w celu poprawy bezpieczeństwa70	
4. Krajowy System Nadzoru Nad Bezpieczeństwem	75
5. Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym	79
5.1. Polityka i cele państwa w zakresie bezpieczeństwa	80
5.2. Zarządzanie ryzykiem przez państwo	82
5.3. Zapewnianie bezpieczeństwa przez państwo	83
5.4. Promowanie bezpieczeństwa przez państwo	85
6. System zarządzania bezpieczeństwem	86
6.1. Polityka bezpieczeństwa i jej cele	89
6.2. Zarządzanie ryzykiem	97

6.3. Zapewnianie bezpieczeństwa	102
6.4. Promocja bezpieczeństwa	108
7. Zakończenie	110
8. Bibliografia	111

Sylwia Kaczyńska

Zarządzanie bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym	114
---	-----

1. Wprowadzenie	114
2. Zarządzanie lotniskami w polskim prawie działalności gospodarczej	117
2.1. Uwagi ogólne	117
2.2. Zezwolenie na zarządzanie portem lotniczym	118
2.3. Obowiązki zarządzającego wynikające z posiadania zezwolenia	120
2.4. Obowiązki zarządzającego portem lotniczym jako podmiotu prowadzącego lotniczą działalność gospodarczą	121
2.5. Część obowiązków ma charakter organizacyjny. Wśród nich należy wskazać m.in.:	122
3. Bezpieczeństwo operacyjne (safety) – SMS	124
3.1. Rys historyczny	124
3.2. System zarządzania bezpieczeństwem. Podręcznik	126
4. Regulacje prawne dotyczące lotnisk	128
4.1. Prawo międzynarodowe	128
4.1.1. Załącznik 19 – SMS	129
4.2. Prawo europejskie	130
4.2.1. SMS w regulacjach unijnych	132
4.3. Prawo krajowe	137
4.3.1. Ustawa – Prawo lotnicze	138
4.3.2. Akty wykonawcze	140
5. Zarządzanie bezpieczeństwem a instrukcja operacyjna lotniska	144
6. Zadania zarządzającego w obszarze safety. Podsumowanie	147
7. Certyfikacja	149
8. Regulacje porządkowe jako uzupełnienie systemu bezpieczeństwa w obszarze safety	151
9. Odpowiedzialność cywilna zarządzającego w obszarze safety – zarys problematyki	152
9.1. Obszar bezpieczeństwa operacyjnego portu (safety) jako źródło powstania szkody i odpowiedzialności cywilnej zarządzającego portem lotniczym	154
9.2. Kilka uwag o zasadzie odpowiedzialności cywilnej zarządzającego	158
10. Podsumowanie	159
11. Bibliografia	161

Piotr Galej

Zarządzanie bezpieczeństwem przez operatora lotniczego	167
1. Wstęp	167
2. Proporcjonalność systemu zarządzania bezpieczeństwem do skomplikowania działalności operatora	168
3. Przyporządkowanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo przez operatora lotniczego	170
4. Polityka bezpieczeństwa operatora lotniczego	173
5. Zarządzanie ryzykiem oraz zapewnianie bezpieczeństwa przez operatora lotniczego	174
6. Promowanie bezpieczeństwa przez operatora lotniczego	177
7. Integracja systemu zarządzania bezpieczeństwem i systemu monitorowania zgodności	178
8. Odpowiedzialność za działania zlecone	180
9. Dokumentacja systemu zarządzania operatora	181
10. Bibliografia	183

Katarzyna Łuczak

Zarządzanie bezpieczeństwem przez agenta obsługi naziemnej	185
1. Wprowadzenie	185
2. Wykonywanie obsługi naziemnej	186
2.1. Usługi obsługi naziemnej	186
2.2. Sposoby wykonywania obsługi naziemnej	190
2.3. Reglamentacja wykonywania obsługi naziemnej	191
2.4. Infrastrukturalne uwarunkowania wykonywania obsługi naziemnej . .	194
3. Specyfika bezpieczeństwa w obsłudze naziemnej	195
4. Prawne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem przez agenta obsługi naziemnej	199
5. Pozaprawne narzędzia zarządzania bezpieczeństwem u agenta obsługi naziemnej	204
5.1. Airport Handling Manual	204
5.2. IATA Ground Operations Manual (IGOM)	209
5.3. ISAGO	210
6. Podsumowanie	212
7. Bibliografia	213

Jakub Sznajder

Badanie wypadków lotniczych	217
1. Wprowadzenie	217
2. Historyczny rozwój badania przyczyn i okoliczności zdarzeń lotniczych . .	218

3. Poziomy regulacji	220
3.1. Regulacja międzynarodowa – podstawowe pojęcia	220
3.2. Regulacja europejska	221
3.3. Regulacja krajowa	222
4. Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych	222
5. Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego	223
6. Podział zdarzeń lotniczych	224
7. Dochodzenie przed PKBWL	225
8. Bibliografia	229

Wstęp

Bezpieczeństwo, zgodnie z poglądami Abrahama Masłowa, sytuowane jest w grupie podstawowych potrzeb człowieka i zalicza się do potrzeb niższego rzędu¹. Transport powietrzny według wielu statystyk uważany jest obecnie za najbezpieczniejszy sposób przemieszczania się. Badania przeprowadzone przez Światową Organizację Zdrowia wykazały, że od 1896 r. aż 38 mln osób zginęło w wypadkach drogowych, a zatem to tyle, ilu mieszkańców liczy cała Polska. Natomiast zgodnie ze statystykami Bureau of Aircraft Accidents Archives w okresie od 1918 r. do listopada 2013 r. we wszystkich wypadkach lotniczych straciło życie 134 481 osób, co stanowi zaledwie 0,35% wszystkich wypadków samochodowych². Poza tym, nawet gdyby już doszło do wypadku lotniczego, to według badań przeprowadzonych przez amerykańską Narodową Radę Bezpieczeństwa Transportu z 2001 r. prawdopodobieństwo przeżycia ma nawet 95,7% znajdujących się na pokładzie pasażerów³. Do powodów takiego stanu rzeczy niewątpliwie zalicza się stawianie bezpieczeństwa na pierwszym miejscu w lotnictwie cywilnym.

W lotnictwie przyjmuje się, iż bezpieczeństwo to „stan, w którym możliwość uszkodzenia ciała lub mienia jest zredukowana i utrzymywana na akceptowalnym poziomie lub poniżej tego poziomu poprzez ciągły proces identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa”⁴. Dla osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczne wykonywanie transportu lotniczego, stworzono wiele mechanizmów, które składają się na zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Zdecydowana większość z nich oparta jest na określonych przepisach, które mają zagwarantować powstanie systemu zarządzania bezpieczeństwem przez najważniejsze podmioty związane z lotnictwem cywilnym, tj. przez przewoźnika lotniczego oraz zarządzającego portem lotniczym. Jednakże nawet podmioty, które

¹ Potrzeba podróżowania jest już tymczasem potrzebą wyższego rzędu, wynikającą z dążenia do komunikowania się człowieka. K. ZAŁĘSKI, T. COMPA: *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w portach lotniczych*. „Logistyka” 2013, nr 6, s. 491.

² P. CYBULAK: *Auto? Nie, wybierz bezpieczny samolot!*, <http://www.pasazer.com/news/12014/auto,-nie,wybierz,bezpieczny,samolot.html> [dostęp: 03.11.15].

³ *5 powodów, by nadal nie bać się latania*, <http://swiat.newsweek.pl/czy-podroze-samolotem-sa-bezpieczne-dane-statystyczne,artykuly,359864,1.html> [dostęp: 03.11.15].

⁴ Pkt 2.1.1. ICAO, *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem (SSM)*, wyd. 3, Montreal 2013, Doc 9859. Tekst znajduje się w: Wytyczne nr 11 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Doc 9859, Dz.Urz. ULC poz. 64.

dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem stworzenia własnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, tj. agenci obsługi naziemnej, także wdrażają określone instrumenty mające na celu wykonywanie przypisanej im działalności w sposób gwarantujący bezpieczeństwo transportu lotniczego.

Niniejsza publikacja ma na celu przedstawienie zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że bezpieczeństwo rozumiane jest w niej zgodnie z przytoczoną wyżej definicją. W lotnictwie cywilnym bezpieczeństwo, czyli *safety*, wyraźnie odgranicza się bowiem od ochrony, czyli *security*. Pierwsze koncentruje się wokół zagrożeń nieintencjonalnych, a drugie wokół intencjonalnych⁵, których przykładem są akty bezprawnej ingerencji, w tym terroryzm. Podział ten jest istotny, ponieważ wpływa na instrumenty redukcji zagrożeń z dwóch wymienionych grup, a także na obowiązki ciążące na poszczególnych organizacjach lotniczych z tym związanych.

W pierwszej części publikacji wskazane zostaną podstawy prawne, z których wynikają dla poszczególnych podmiotów określone obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa. Następnie zostanie przybliżone samo pojęcie systemu zarządzania bezpieczeństwem wraz z jego elementami składowymi. Druga część pracy zbiorowej dotyczy specyficznych uwarunkowań zarządzania bezpieczeństwem przez trzech przedsiębiorców wykonujących lotniczą działalność gospodarczą, a mianowicie przez przewoźnika lotniczego, zarządzającego portem lotniczym oraz agenta obsługi naziemnej.

Rozdział kończący niniejszą publikację został poświęcony problematyce badania wypadków lotniczych. Wypadki i incydenty lotnicze zdarzają się w lotnictwie cywilnym mimo wdrożenia zarządzania bezpieczeństwem. Jednakże specyficzny cel ich badania, jakim jest ustalenie przyczyn wypadku lub incydentu i wyciągnięcie z niego odpowiednich wniosków, tak by w przyszłości uniknąć tego typu zdarzenia, wydaje się uzasadniać usytuowanie tej problematyki w monografii poświęconej zarządzaniu bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym jako instrumentu, który również zmierza do tego, by lotnictwo cywilne wciąż mogło być uważane za najbezpieczniejszy środek transportu.

Oddawana w Państwa ręce publikacja jest jedną z kilku pozycji, tworzących serię, jaka powstała w ramach projektu „Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne – NOJAK” finansowanego ze środków funduszy norweskich i środków krajowych. Projekt ten nie powstałby, gdyby nie ogrom pracy Pana Doktora Roberta Netczuka.”

Katarzyna Łuczak

⁵ O podziale na *safety* i *security*: A. SIADKOWSKI: *Jakość bezpieczeństwa wobec zagrożeń. O zmianach w systemie ochrony lotnictwa cywilnego w Polsce*. W: A.K. SIADKOWSKI, A. TOMASIK (red. nauk.): *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego*. Poznań 2012, s. 45.

Podstawy prawne zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym

1. Wprowadzenie

Transport lotniczy od zawsze wiązał się z ryzykiem zaistnienia wypadku. Przez ponad sto lat rozwoju lotnictwa ryzyko to zostało jednak zminimalizowane tak dalece, że obecnie transport lotniczy jest najbezpieczniej- szym środkiem przemieszczania się. Taki stan rzeczy jest przede wszystkim zasługą postępu technicznego i organizacyjnego w lotnictwie. Ekonomiczne korzyści wynikające z użytkowania statków powietrznych pozwalają na wprowadzanie coraz to nowszych, doskonalszych maszyn i urządzeń oraz rozwój infrastruktury lotniczej, co podnosi poziom bezpieczeństwa. Należy jednak pamiętać, że lotnictwo jest jednym z tych rodzajów działalności ludzkiej, w której ryzyko zaistnienia wypadków można minimalizować, jednak nie sposób wyeliminować go całkowicie.

W sferze regulacji prawnej zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego mają przepisy o charakterze administracyjnym. Normują one w sposób bardzo szczegółowy zasady podejmowania i wykonywania działalności w lotnictwie. Podstawową rolą szeroko rozumianego prawa lotniczego jest więc funkcja organizatorska. Jednak system regulacji prawnych z zakresu prawa lotniczego jest z jednej strony bardzo rozbudowany, z drugiej natomiast często stawia dość ogólne wymagania podmiotom lotniczym. Przepisy prawa lotniczego siłą rzeczy rzadko biorą pod uwagę różnorodność warunków, w jakich działają podmioty lotnicze. Nie są i nie mogą być adresowane do indywidualnie oznaczonego adresata. Istotą przepisów prawa jest bowiem ich powszechne obowiązywanie. Dążenie do coraz bardziej szczegółowych regulacji prawnych niesie więc za sobą ryzyko stworzenia przepisów zbyt skomplikowanych, nieefektywnych czy nadmiernie drogich w realizacji. Dlatego też odnotowuje się ciągły rozwój tych regulacji, które są związane z podejmowaniem działań profilaktycznych. W najszerszym ujęciu chodzi o zarządzanie bezpieczeństwem lotniczym, a więc zbieranie informacji o występujących zagrożeniach, analizowanie ich i wyciąganie wniosków na przyszłość. Najnowszy trend

w regulacjach prawnych bezpieczeństwa lotniczego zakłada, że to na poziomie podmiotu lotniczego należy ustanowić i wdrożyć system zarządzania bezpieczeństwem, który będzie stosowany przez konkretny podmiot, pozwalając na podjęcie działań zapobiegawczych w sytuacji identyfikacji konkretnego zagrożenia.

Celem zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie jest ciągle prowadzenie działań umożliwiających utrzymanie na akceptowalnym poziomie liczby zdarzeń lotniczych, w tym szczególnie wypadków lotniczych¹. Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie ujmuje się jako zorganizowane (systemowe) podejście do rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem lotów na poziomie międzynarodowym, krajowym i organizacji lotniczych². Jednak żadne, nawet najdoskonalsze rozwiązania międzynarodowe czy krajowe nie będą miały większego wpływu na bezpieczeństwo, jeżeli nie zostaną wdrożone na poziomie organizacji transportowej³. Nikt bowiem poza danym podmiotem lotniczym nie zna lepiej specyficznych realiów, w jakich funkcjonuje. Dlatego też niniejszy rozdział koncentruje się na prawnych podstawach zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym na poziomie organizacji lotniczej. System zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System*, dalej jako SMS) ma przede wszystkim za zadanie zwrócić uwagę osób zarządzających w określonej organizacji lotniczej odpowiednimi zasobami (personelem, czasem, środkami pieniężnymi itd.) na niepożądane zdarzenia, które mogą mieć miejsce w danym środowisku w przyszłości. Identyfikowanie przyszłych zagrożeń ma być formą zarządzania znacznie bardziej efektywną od samego podejmowania działań o charakterze korygującym i naprawczym. Te drugie działania mają miejsce po wystąpieniu niepożądanych zdarzeń w przeszłości, tym samym nie mogą już cofnąć żadnych skutków.

Odrębną kwestią jest zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym na poziomie krajowym czy ponadnarodowym. Niezależnie jednak od poziomu, na którym podejmowane są działania związane z systemem zarządzania bezpieczeństwem, cele takiego systemu pozostają te same: prowadzenie działalności w transporcie lotniczym bez wypadków i poważnych incydentów lotniczych; maksymalne ograniczenie strat w ludziach, mieniu i środowisku; ukierunkowanie działalności wszystkich osób zatrudnionych w danej organizacji na bezpieczeństwo; powszechne stosowanie zasad zarządzania ryzykiem; unikanie sytuacji niebezpiecznych i dużego ryzyka; obniżenie poziomu ryzyka do akceptowalnego⁴.

¹ E. Klich: *Bezpieczeństwo lotów w transporcie lotniczym*. Radom 2010, s. 214.

² Ibidem, s. 213.

³ Zob.: R. KRYSZEK (red.): *Zintegrowany System Bezpieczeństwa Transportu*. T. 3: *Koncepcja Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa Transportu w Polsce*. Warszawa 2010, s. 61.

⁴ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów w transporcie...*, s. 231.

Podkreślenia wymaga jednak to, że nie sposób omawiać prawnych podstaw systemów zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych w oderwaniu od prawnych podstaw zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego na poziomie krajowym czy ponadnarodowym. Wymóg wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem w organizacji lotniczej jest bowiem elementem zarządzania bezpieczeństwem na poziomie krajowym lub ponadnarodowym. Kwestia ta zostanie omówiona w ostatniej części niniejszego rozdziału.

2. System zarządzania bezpieczeństwem według przepisów ICAO

Lotnictwo, szczególnie komunikacyjne, jest z natury rzeczy działalnością międzynarodową. Dlatego też to właśnie przepisy międzynarodowe mają zasadnicze znaczenie dla regulacji publicznoprawnych związanych z żeglugą powietrzną.

Podstawowy system prawa traktatowego normujący publicznoprawne zagadnienia żeglugi powietrznej opiera się na konwencji chicagowskiej z 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym⁵. Na podstawie tej konwencji ustanowiono Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization, ICAO) o szerokim zakresie działania. Jednym z podstawowych obowiązków państw członkowskich ICAO jest ułatwianie międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz poprawianie jej efektywności i bezpieczeństwa, m.in. przez stosowanie się, tak dalece, jak to jest możliwe, do międzynarodowych norm i zaleceń dotyczących bezpieczeństwa, stanowionych przez ICAO⁶. Wspomniane normy i zalecenia (*Standards and Recommended Practices*) mają formę załączników do konwencji chicagowskiej; jest ich obecnie 19. Prawny charakter tych norm i zaleceń ICAO budzi kontrowersje⁷. Nie wchodząc w szczegóły, wystarczy wskazać, że wiążący charakter mają tylko normy (*standards*), a przyjmowanie zaleceń (*recommended practices*) pozostawione jest uznaniu państw członkowskich. Uchwalając zatem przepisy lotnicze, ustawodawca krajowy, kierując się zasadą przestrzegania prawa międzynarodowego, powinien uwzględniać – przynajmniej w odniesieniu do żeglugi międzynarodowej – normy stanowione przez ICAO.

⁵ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana 7 grudnia 1944 r. w Chicago, ratyfikowana przez Polskę, Dz.U. z 1959, Nr 35, poz. 212 z późn. zm. Szerzej na temat Systemu Chicagowskiego i ICAO zob.: M. ŻYLIŃCZ: *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Warszawa 2011, s. 47 i nast.

⁶ Obowiązek ten przewiduje art. 12 konwencji chicagowskiej, zaś art. 37 reguluje procedurę uchwalania norm i zaleceń ICAO. Bliżej na temat norm i zaleceń ICAO zob.: Z. GALICKI: *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zaleceń metod ICAO*. Warszawa 1971.

⁷ Zob.: P. DEMPSEY: *Blacklisting, Banning the Unfit from the heavens*. AASL (2003), s. 29 i nast.

Historia wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym sięga roku 2006, kiedy to w ramach ICAO rozpoczęto sukcesywne wprowadzanie do kolejnych załączników konwencji norm i zaleceń dotyczących systemów zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych. Załączniki ICAO, w których stopniowo wprowadzano normy i zalecenia dotyczące systemów zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych, to Załącznik 1 – *Licencjonowanie personelu*, Załącznik 6 – *Eksploatacja statków powietrznych*, Załącznik 8 – *Zdatność do lotu statków powietrznych*, Załącznik 11 – *Służby ruchu lotniczego*, Załącznik 13 – *Badanie wypadków i incydentów lotniczych* oraz Załącznik 14 – *Lotniska*.

Ze względu na rosnącą rolę, jaką zaczęło odgrywać zarządzanie bezpieczeństwem w podmiotach lotniczych, ICAO podjęła działania polegające na konsolidacji wymagań w zakresie SMS w jednym dokumencie. W roku 2013 uchwalono nowy załącznik do konwencji, Załącznik 19 (*Zarządzanie bezpieczeństwem*)⁸, który w całości został poświęcony zarządzaniu bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. W konsekwencji wprowadzono też odpowiednie zmiany wspomnianych wcześniej załączników. Uchwalenie nowego załącznika do konwencji chicagowskiej, w całości poświęconego zarządzaniu bezpieczeństwem, jest niewątpliwym przejawem rosnącej wagi, jaką przykłada się właśnie do bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Należy dodać, że choć podstawowe wymagania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem zawarte są w Załączniku 19 do konwencji chicagowskiej, standardy SMS są rozwijane i poszerzane o najlepsze praktyki wskazane w dokumencie ICAO SMM, Doc 9859 (*Safety Management Manual – Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem*), stanowiącym materiał doradczy⁹. W listopadzie 2013 r. ICAO opublikowała trzecią edycję tego podręcznika. Kolejne wydania *Zarządzania Bezpieczeństwem* zostały przetłumaczone i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Lotnictwa Cywilnego¹⁰.

Załącznik 19 nałożył na państwa członkowskie ICAO obowiązek opracowania, opublikowania i prowadzenia krajowego programu bezpieczeństwa (*State Safety Programme, SSP*). Krajowy Program Bezpieczeństwa jest zbiorem regulacji i działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa, służącym do zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym na poziomie całego państwa. Kwestia zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa zostanie omówiona w ostatniej części rozdziału. W tym miejscu

⁸ Polskie tłumaczenie Załącznika 19 zostało opublikowane w załączniku do Obwieszczenia nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULK z 2014 poz. 28 i poz. 77.

⁹ Szczegółowe materiały ICAO dotyczące SMS można znaleźć na stronie internetowej www.icao.int/safety/SafetyManagement [dostęp: 30.11.2015].

¹⁰ Wytyczne nr 13 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) – Doc 9859.

ograniczmy się do stwierdzenia, że warunkiem zapewniającym skuteczność i efektywność zarządzania bezpieczeństwem na poziomie krajowym jest wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem w poszczególnych typach organizacji, którymi zgodnie z założeniami ICAO są organizacje obsługi technicznej, organizacje zajmujące się projektowaniem oraz produkcją, instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, zarządzający lotniskami certyfikowanymi, organizacje szkolenia lotniczego oraz przewoźnicy lotniczy. Tym samym należy przyjąć, że SMS w podmiotach lotniczych, narzędzie zarządzania bezpieczeństwem w skali mikro, staje się warunkiem koniecznym dla istnienia krajowego programu bezpieczeństwa jako zarządzania bezpieczeństwem w skali makro.

Zgodnie z założeniami ICAO SMS w każdym podmiocie powinien posiadać następujące elementy (filary): polityka i cele bezpieczeństwa, zarządzanie ryzykiem, zapewnianie bezpieczeństwa oraz promowanie bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa ma na celu określenie metod i procesów, które będzie stosować podmiot w celu osiągnięcia pożądanych wyników bezpieczeństwa. Ma być deklaracją i wyrazem zasad stanowiących kulturę bezpieczeństwa organizacji, jakimi zamierza się kierować zarządzający daną organizacją. Zasady te powinny być podane do wiadomości całemu personelowi organizacji lotniczej.

Zarządzanie ryzykiem w ramach SMS obejmuje dwa podstawowe obszary. Po pierwsze, procesy identyfikowania zagrożeń – podmiot opracowuje i prowadzi formalny proces, który zapewnia, że zagrożenia związane z działalnością podmiotu lotniczego zostały zidentyfikowane (chodzi przede wszystkim o działalność lotniczą). Identyfikacja ta opiera się na połączeniu metod reaktywnych, proaktywnych i prognozowaniu. Po drugie, procesy oceny i ograniczania ryzyka – formalny proces analizy, oceny i kontroli ryzyka podczas działalności organizacji lotniczego.

Zapewnianie bezpieczeństwa obejmuje ocenę wyników osiągniętych w trakcie zarządzania bezpieczeństwem, a także umożliwia ich stałą poprawę. W ramach zapewniania bezpieczeństwa wyróżnia się trzy elementy. Po pierwsze, monitorowanie, pomiar i analizę wyników osiągniętych w trakcie zarządzania bezpieczeństwem – podmiot opracowuje i utrzymuje niezbędne środki w celu sprawdzenia poziomu bezpieczeństwa w organizacji i sprawdzenia skuteczności kontroli ryzyka. Poziom bezpieczeństwa w organizacji jest weryfikowany w odniesieniu do wskaźników bezpieczeństwa i do wcześniej założonych celów związanych z poziomem bezpieczeństwa wyznaczonych w SMS. Po drugie, zarządzanie zmianami – podmiot opracowuje i prowadzi formalny proces mający na celu zidentyfikowanie przyszłych zmian w organizacji, które mogą mieć wpływ na procesy i działania operacyjne. Celem tej identyfikacji jest dokładne opisanie rozpatrywanych

zmian wraz z ich konsekwencjami, tak aby odpowiednio przygotować procesy kontroli ryzyka. Po trzecie wreszcie, ciągle udoskonalanie systemu bezpieczeństwa – podmiot opracowuje i prowadzi formalny proces oceny wydajności SMS, a także podejmuje działania mające na celu jego rozwój i poprawę efektywności działań zapobiegawczych.

Promowanie bezpieczeństwa obejmuje w pierwszej kolejności konieczność opracowania programu szkolenia z zakresu bezpieczeństwa w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu wyszkolenia i kompetencji personelu organizacji do wykonywania swoich obowiązków w związku z funkcjonowaniem SMS. Zakres takiego programu szkolenia powinien być dostosowany do zakresu obowiązków i pozycji danej osoby w ramach organizacji. Ponadto, w ramach działań związanych z promowaniem bezpieczeństwa, podmiot powinien opracować oraz utrzymywać formalne sposoby wymiany informacji dotyczące zagadnień związanych z bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, które zapewnią, że:

- a) cały personel ma pełną świadomość dotyczącą zasad istnienia i funkcjonowania SMS, a także kultury bezpieczeństwa organizacji;
- b) informacje krytyczne z punktu widzenia bezpieczeństwa są rozpowszechniane w całej organizacji;
- c) działania mające na celu podnoszenie bezpieczeństwa są podejmowane niezwłocznie i skutecznie;
- d) działania zmierzające do wprowadzania lub zmieniania procedur bezpieczeństwa są wyjaśniane całemu personelowi organizacji.

Do realizacji zasad SMS niezbędny jest, co dość oczywiste, odpowiedni personel. Według modelu ICAO kluczowe znaczenie mają dwa stanowiska: kierownika odpowiedzialnego oraz kierownika ds. bezpieczeństwa.

Kierownik odpowiedzialny (*Accountable Manager*) jest odpowiedzialny przed organem nadzoru lotniczego za ustanowienie SMS w organizacji oraz przydział środków i zasobów niezbędnych do jego funkcjonowania.

Kierownik ds. bezpieczeństwa (*Safety Manager*) jest osobą odpowiedzialną przed kierownikiem odpowiedzialnym za wdrożenie oraz działanie SMS. Realizuje on funkcje umożliwiające:

- a) identyfikację zagrożeń oraz analizy i zarządzania ryzykiem;
- b) monitorowanie wdrażania działań podejmowanych w celu ograniczania ryzyka, zgodnie z listą zawartą w planie działań bezpieczeństwa;
- c) zapewnianie okresowych raportów na temat wyników w zakresie bezpieczeństwa;
- d) zapewnianie utrzymania dokumentacji w zakresie zarządzania bezpieczeństwem;
- e) zapewnianie dostępności szkolenia w zakresie zarządzania bezpieczeństwem oraz spełniania przez nie akceptowalnych standardów;

- f) dostarczanie informacji w kwestiach związanych z bezpieczeństwem;
- g) zapewnianie rozpoczęcia i sprawdzenia końcowego efektu wewnętrznego systemu badań zdarzeń/wypadków.

Procedury identyfikacji zagrożeń powinny obejmować takie sposoby obiegu informacji w podmiocie, aby kierownik ds. bezpieczeństwa mógł zidentyfikować zagrożenia na ich wczesnym etapie. Obieg informacji uwzględnia audyty i inspekcje komórek wewnętrznych, posiedzenia komisji lub komitetów bezpieczeństwa oraz oczywiście zgłoszenia zidentyfikowanych zagrożeń przez pracowników.

3. System zarządzania bezpieczeństwem według przepisów UE (EASA)

Podstawowe znaczenie dla europejskiego systemu prawnego dotyczącego bezpieczeństwa lotniczego ma obecnie Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego¹¹. Wspomniane rozporządzenie, nazywane rozporządzeniem bazowym, jest uzupełniane przez rozporządzenia wykonawcze uchwalane przez Komisję Europejską, które regulują poszczególne aspekty związane z działalnością lotniczą¹². Podstawowym celem tych przepisów jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego i ujednoliconego w skali Europy poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹³. Osiągnięcie tego celu ma nastąpić przede wszystkim na poziomie legislacji, czyli przepisów normujących bezpieczeństwo lotnicze, które mają być stosowane w sposób jednolity przez wszystkie władze lotnicze. Dlatego też ustanowiono niezależną Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (*European Aviation Safety Agency*, EASA). Zadania Agencji obejmują przede wszystkim pomoc Komisji Europejskiej, szczególnie w procesie legislacyjnym, w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa w lotnictwie. Zasadniczo chodzi o przygotowywanie propozycji przepisów wykonawczych do rozporządzenia bazowego (w formie tzw. opinii) oraz materiałów pomocniczych niezbędnych do stosowania przepisów wykonawczych (w formie tzw. akceptowalnych sposobów spełnienia – AMC oraz materiałów doradczych – GM).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, *Dz.U. UE L 079 z dnia 19.03.2008 r.*

¹² Zob. szerzej: P. FASTNACHT-STUPNICKI, P. KASPRZYK: *Od JAA do EASA, ewolucja europejskiego systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym*. W: A. KONERT (red.): *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*. Warszawa 2015.

¹³ Przepisy UE związane z bezpieczeństwem lotniczym stosują także państwa spoza UE. Obecnie są to Norwegia, Szwajcaria i Islandia.

Wymogi wynikające z rozporządzenia bazowego są precyzowane w tzw. rozporządzeniach wykonawczych Komisji Europejskiej. Przy ich uchwalaniu należy wziąć pod uwagę normy i zalecenia ICAO. Dlatego też w rozporządzeniach wykonawczych zawierających przepisy normujące systemy zarządzania bezpieczeństwem część rozwiązań wzorowana jest na przepisach Załącznika 19 ICAO. W przepisach UE podkreśla się jednak wyraźnie, że SMS jest częścią szerszego systemu zarządzania organizacją lotniczą. System zarządzania ma składać się m.in. z systemu monitorowania zgodności (*Compliance Monitoring System* – CMS) oraz systemu zarządzania bezpieczeństwem.

Podstawowe przepisy dotyczące systemu zarządzania w organizacjach lotniczych zawarte są we wspomnianym rozporządzeniu bazowym. Wymogi dotyczące wdrożenia systemu zarządzania zostały opisane w tych załącznikach do rozporządzenia bazowego, które określają tzw. wymagania zasadnicze:

- Załącznik I – wymagania z zakresu zdadności do lotu, w części poświęconej wymaganiom organizacji wykonujących projektowanie, produkcję lub obsługę;
- Załącznik III – wymagania dotyczące licencjonowania pilotów w odniesieniu do organizacji szkolenia lotniczego oraz centrum medycyny lotniczej;
- Załącznik IV – wymagania dotyczące operacji lotniczych (operatorzy, przewoźnicy);
- Załącznik Va – wymagania dotyczące lotnisk;
- Załącznik Vb – wymagania dotyczące służb żeglugi powietrznej w odniesieniu do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz organizacji szkolenia lotniczego prowadzących szkolenia pracowników instytucji zapewniających służby żeglugi.

Wymagania zasadnicze zawarte w rozporządzeniu bazowym zostały uszczegółowione na poziomie rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej.

Rozporządzenia wykonawcze Komisji Europejskiej, które zawierają przepisy związane z SMS w organizacjach lotniczych (zazwyczaj wymagając SMS jako elementu systemu zarządzania), są w obecnej chwili następujące¹⁴:

1. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne

¹⁴ EASA stworzyła stronę poświęconą aktualnemu stanowi prawnemu w zakresie SMS, szerzej zob.: <https://easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-management-system-sms> [dostęp: 30.11.2015].

odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008¹⁵;

2. 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 wraz ze zmianami¹⁶;
3. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010¹⁷;
4. 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 216/2008¹⁸;
5. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/340 z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011¹⁹.

Trwają również prace nad zmianami innych rozporządzeń wykonawczych systemu EASA pod kątem wdrożenia SMS w organizacjach lotniczych, tj.:

1. Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdatości do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także w sprawie zezwoleń

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.Urz. UE L 311 z 25.11.2011 r. z późn. zm., s. 1.

¹⁶ 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 wraz ze zmianami, Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012 r. z późn. zm., s. 1.

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010, Dz.Urz. UE L 271 z 18.10.2011 r. z późn. zm., s. 23.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.Urz. UE L 44 z 14.02.2014 r., s. 1.

¹⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/340 z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011, Dz.Urz. UE L 63 z 06.03.2015 r., s. 1.

udzielanych instytucjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania²⁰;

2. Rozporządzenia Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdolności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących²¹.

W uzupełnieniu wspomnianych rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej wydawanych na podstawie rozporządzenia bazowego Dyrektor wykonawczy EASA wydaje w formie decyzji tzw. akceptowalne sposoby spełnienia wymagań (*Acceptable Means of Compliance, AMC*) oraz materiały stanowiące wytyczne (*Guidance Material, GM*), określane jako *soft law* – wytyczne o charakterze niewiążącym (wspomagającym). AMC i GM można wykorzystywać do uzyskania zgodności w praktyce stosowania wymagań rozporządzenia bazowego i jego rozporządzeń wykonawczych. W wyjaśnieniu przepisów poszczególnych rozporządzeń wykonawczych, które dotyczą SMS, należy je interpretować, mając na względzie szczegółowe wytyczne techniczne zawarte w AMC do poszczególnych przepisów. Na marginesie należy dodać, że uzyskanie zgodności z AMC oznacza spełnienie odpowiednich wymagań przepisów wykonawczych. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby podmiot, spełniając wymagania określone jako *hard law*, opracował i przedstawił własne rozwiązania, niekoniecznie te wskazane w AMC lub GM. Podmiot musi jednak wcześniej udowodnić, że zaproponowane przez niego rozwiązania spełniają wymagany – ekwiwalentny z rozwiązaniami opisanymi w AMC – poziom bezpieczeństwa oraz nie są sprzeczne z przepisami rozporządzenia bazowego i rozporządzeń wykonawczych. Własne rozwiązania noszą nazwę alternatywnych sposobów spełnienia wymagań (*Alternative Means of Compliance, AltMoC*). Przed wdrożeniem takich rozwiązań podmiot zobowiązany jest uzyskać akceptację nadzoru krajowego. Nadzór krajowy, po ewentualnej akceptacji rozwiązań alternatywnych przedstawionych przez podmiot, zobligowany jest do notyfikacji EASA o zaakceptowaniu alternatywnego sposobu spełniania wymagań. AltMoC obowiązuje jedynie w państwie członkowskim, w którym został zaakceptowany.

²⁰ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdolności do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także w sprawie zezwoleń udzielanych instytucjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania, Dz.Ur. UE L 362 z 17.12.2014 r., s. 1.

²¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiające przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdolności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących, Dz.Ur. UE L 224 z 21.08.2012 r. z późn. zm., s. 1.

Podsumowując, aktualne podstawy prawne SMS w podmiotach lotniczych w prawie UE są zawarte w poszczególnych rozporządzeniach wykonawczych systemu EASA, mając ogólną podstawę w tzw. zasadniczych wymaganiach rozporządzenia bazowego. Uzupełniane są one wytycznymi zawartymi w AMC wydawanymi do poszczególnych rozporządzeń. W odróżnieniu zatem od ICAO, w systemie UE nie stworzono podręcznika związanego z systemem zarządzania ani jego podstawowej części składowej, czyli *Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem*, jak to ma miejsce w przypadku SMS ICAO.

Wymagane od podmiotów lotniczych standardy wskazywane w rozporządzeniach Unii Europejskiej oraz proponowane praktyki zawarte w AMC i GM Dyrektora wykonawczego EASA opierają się na standardzie SMS zaproponowanym przez ICAO. Tym samym znajomość przepisów europejskich – bez znajomości podręcznika SMS ICAO, Doc 9859 – może być niewystarczająca do efektywnego i pełnego wdrożenia wymagań systemu zarządzania (obejmującego SMS) w podmiotach lotniczych.

Reasumując, warto odnotować, że: „w przeciwieństwie do zdefiniowanego w Załączniku 19 ICAO spójnego i kompletnego systemu zarządzania bezpieczeństwem obejmującego wszystkie obszary działalności lotniczej w Państwie, w regulacjach unijnych (WE) nie ma rozporządzenia specjalnie dedykowanego zarządzaniu bezpieczeństwem, a wprowadzony w kolejnych rozporządzeniach europejskich obowiązek ustanowienia takich systemów nie obejmuje jeszcze wszystkich rodzajów aktywności lotniczej w Państwie”²².

Wobec takiego stanu rzeczy przedstawienie aktualnych podstaw prawnych SMS siłą rzeczy musi odnosić się do poszczególnych rodzajów działalności lotniczej, z odwołaniem do przepisów UE regulujących daną materię (tj. przepisów rozporządzenia bazowego lub poszczególnych rozporządzeń wykonawczych).

3.1. SMS w organizacji szkoleniowej i centrum medycyny lotniczej (wg EASA)

Wymogi dotyczące wdrożenia systemu zarządzania, a więc i SMS, w organizacjach szkolenia lotniczego zostały opisane w Załączniku III do rozporządzenia bazowego, określającym zasadnicze wymagania dotyczące licencjonowania pilotów. Rozporządzeniem wykonawczym w zakresie organizacji szkolenia lotniczego jest Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury

²² Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Polskiego Klubu Lotniczego, Warszawa 2015, s. 7, <http://pkl.org.pl/publikacje-3/> [dostęp: 30.11.2015].

administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

Podstawowymi przepisami określającymi obowiązek wdrożenia systemu zarządzania są art. 10a wspomnianego rozporządzenia wykonawczego oraz przepis ORA.GEN.200 umieszczony w Sekcji II Podczęści GEN Załącznika VII do tego rozporządzenia.

Niezależnie od generalnej zasady dostosowania systemu zarządzania do wielkości i złożoności organizacji, w której został wdrożony, przepisy europejskie dzielą organizacje szkolenia lotniczego pod kątem wymagań związanych z systemem zarządzania na grupy: organizacje typu *non-complex* i organizacje typu *complex*.

Kryteria powyższego podziału wskazane są w AMC1 do ORA.GEN.200(b) załącznika VIII do rozporządzenia (UE) nr 1178/2011 i spretyczowane w Wytycznych Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 marca 2014 r.²³

Jeśli chodzi o centrum medycyny lotniczej, to podobnie jak w przypadku ośrodków szkolenia lotniczego, wymogi dotyczące wdrożenia systemu zarządzania zostały opisane w Załączniku III do rozporządzenia bazowego, określającym zasadnicze wymagania dotyczące licencjonowania pilotów. Rozporządzeniem wykonawczym regulującym kwestie centrów medycyny lotniczej jest Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmienione wskazanymi wyżej rozporządzeniami. Podstawowymi przepisami określającymi obowiązek wdrożenia systemu zarządzania są art. 10c wspomnianego rozporządzenia wykonawczego oraz przepis ORA.AeMC.200 umieszczony w Sekcji II, Podczęści AeMC Załącznika VII do wymienionego rozporządzenia.

Niezależnie od generalnej zasady dostosowania systemu zarządzania do wielkości i złożoności organizacji, w której został wdrożony, przepisy europejskie kwalifikują centra medycyny lotniczej wyłącznie do grupy typu *non-complex*.

3.2. SMS u operatora lotniczego (wg EASA)

Podstawowe przepisy dotyczące systemu zarządzania w operacjach lotniczych, którego elementem jest SMS, można odnaleźć w Załączniku IV

²³ Wytyczne Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie określenia kryteriów małej i dużej organizacji, Dz.Urz. UL z 2014 poz. 24.

rozporządzenia bazowego, określającym zasadnicze wymagania dotyczące operacji lotniczych.

Rozporządzeniem wykonawczym precyzującym wymagania w zakresie wykonywania operacji lotniczych jest 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.

Podstawowym przepisem określającym obowiązek wdrożenia systemu zarządzania przez przewoźników lotniczych jest ORO.GEN.200 umieszczony w Części ORO Podczęści GEN Sekcji II Załącznika III rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012.

Podobnie jak w przypadku organizacji szkoleniowych, także w przypadku operatorów lotniczych obowiązuje podział organizacji typu *non-complex* i organizacji typu *complex*, zależny od wielkości i złożoności organizacji, w której SMS został wdrożony.

Kryteria powyższego podziału wskazane są w AMC1 do ORO.GEN.200(b) Załącznika III rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012, uzupełnionym przez Wytyczne Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie określenia kryteriów małej i dużej organizacji²⁴.

Wytyczne wymieniają sytuacje, w których nadzór lotniczy dokonuje ustalenia wielkości organizacji oraz wskazuje procedurę, jaką powinna ona zastosować. Wyznacza ponadto kryteria podmiotowe, według których organizacje będą mogły zostać zakwalifikowane jako małe, oraz szczegółowe kryteria odnoszące się do liczby personelu zaangażowanego w działalność organizacji – jako czynnika mającego wpływ na kwalifikację podmiotu.

Niezależnie od powyższych wymogów wytyczne przewidują możliwość określenia wielkości organizacji przez samego kierownika odpowiedzialnego. Możliwość ta jest uwarunkowana złożonością czynności, jakie organizacja dodatkowo wykonuje w ramach swojej działalności.

3.3. Przepisy prawne SMS w technice lotniczej

W przypadku zatwierdzonych organizacji obsługowych, zarządzania ciągłą zdolnością do lotu, produkujących i projektujących nie obowiązują jeszcze na poziomie europejskim sprecyzowane wymagania w zakresie SMS, jak ma to miejsce w przypadku organizacji szkolenia lotniczego czy operatorów lotniczych.

Jednakże EASA podjęła już stosowne działania legislacyjne mające na celu wpisanie elementów składających się na SMS do rozporządzenia

²⁴ Ibidem.

Komisji (UE) nr 1321/2014 oraz rozporządzenia Komisji (UE) Nr 748/2012²⁵.

Analiza nowych projektów w zakresie organizacji zarządzania ciągłą zdolnością do lotu oraz organizacji usługowych, produkujących i projektujących wskazuje na ich duże podobieństwo do rozwiązania zawartego w rozporządzeniu Komisji UE nr 965/2012. Zgodnie z projektowanym przepisem organizacje zaangażowane w obsługę, produkcję, projektowanie i zarządzanie ciągłą zdolnością do lotu statków powietrznych będą musiały ustanowić własny system zarządzania i wyraźnie określić zakresy obowiązków i odpowiedzialności w ramach struktury organizacji, w tym bezpośrednią odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywającą na kierowniku odpowiedzialnym.

3.4. SMS u zarządzającego lotniskiem (wg EASA)

Wymogi dotyczące wdrożenia systemu zarządzania przez zarządzających lotniskami, w tym SMS, zostały opisane w Załączniku Va do rozporządzenia bazowego, który określa zasadnicze wymagania dotyczące lotnisk²⁶. Rozporządzeniem wykonawczym w zakresie zarządzania lotniskami jest Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008. Podstawowym przepisem określającym obowiązek wdrożenia systemu zarządzania jest przepis ADR.OR.D.005 umieszczony w Podczęści D Załącznika III wspomnianego rozporządzenia wykonawczego. Wejście w życie przepisów dotyczących systemu zarządzania, zawartych w rozporządzeniu wykonawczym wraz z zasadami konwersji obowiązujących certyfikatów, wskazane jest odpowiednio w art. 6 i 11 wymienionego rozporządzenia.

Od lotnisk posiadających certyfikat wydany zgodnie z przepisami krajowymi, na podstawie art. 68 ust. 3 punkt 3 ustawy – Prawo lotnicze oraz § 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk²⁷, wymagane jest spełnienie wymogów określonych w Załączniku 19 Dodatek 2 *Struktura Systemu*

²⁵ W tym zakresie należy wskazać m.in. na dokument EASA, tj. NPA-2013-01 (B) "Embodiment of Safety Management System (SMS) requirements into Commission Regulation (EC) No 2042/2003" (obecnie 1321/2014) oraz NPA 2015-03 "Embodiment of Level of Involvement (LOI) and Safety Management System (SMS) requirements into Part-21".

²⁶ Zob. też: M. ZIELIŃSKI: *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*. „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2010, nr 4(183); E. ZABŁOCKI: *Lotnictwo cywilne. Port lotniczy, szkolenie lotnicze, loty próbne, zasoby obronne lotnictwa cywilnego*. Warszawa 2009.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. z 2014 poz. 1420.

Zarządzania Bezpieczeństwem. SMS ma być dostosowany do wielkości organizacji i złożoności świadczonych usług.

Zarządzający lotniskami spełniający warunki określone w rozporządzeniu bazowym, którzy zdecydują się poddać procesowi konwersji certyfikatów, powinni spełniać wymagania określone w pkt ADR.OR.D.005 z uwzględnieniem odpowiednich AMC.

Pozostali zarządzający lotniskami, na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 11 ustawy – Prawo lotnicze, obowiązani są koordynować prace lokalnego zespołu do spraw bezpieczeństwa lotniskowego.

Dla lotnisk użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji, tj. lotnisk niepodlegających przepisom dotyczącym systemu zarządzania, opublikowanym w rozporządzeniu bazowym i wykonawczym, SMS został określony jedynie w rozdziale 3 wspomnianego rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, które obowiązuje od dnia 1 czerwca 2015 r.

3.5. SMS w instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego

Wymogi dotyczące systemu zarządzania, a więc i SMS, w instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej zostały opisane w Załączniku Vb do rozporządzenia bazowego, który określa zasadnicze wymagania dotyczące służb żeglugi powietrznej (określanych jako ATM/ANS). Aktualnie wymogi te są uszczegółowione w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2011²⁸. Rozporządzenie to zostanie wkrótce zastąpione nowym rozporządzeniem Komisji Europejskiej (zob. propozycja EASA zawarta w opinii 03-2014).

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 zawiera wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej, a w szczególności wskazuje, że instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej zarządzają bezpieczeństwem wszystkich swoich służb. Dodatkowo zgodnie z Załącznikiem II do wymienionego rozporządzenia instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego są obowiązane posiadać system zarządzania bezpieczeństwem stanowiący integralną część zarządzania swoimi służbami. SMS ma m.in. zapewniać systematyczne zarządzanie bezpieczeństwem w sposób sformalizowany, wyraźnie określony i proaktywny. Musi opierać się na zadeklarowanej polityce bezpieczeństwa, określającej podstawowe podejście organizacji do zarządzania bezpieczeństwem.

²⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2011, Dz.Urz. UE L 271 z 18.10.2011 r. z późn. zm., s. 23.

Przepisy dotyczące funkcjonowania SMS w służbach ruchu lotniczego, zawarte zarówno w obowiązujących, jak i projektowanych przepisach UE, są skorelowane z wymaganiami ustanowionymi przez Europejską Organizację ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol). Wymagania te określane są mianem ESARR (*European Safety Regulatory Requirements*)²⁹. Organizacja Eurocontrol opracowała wiele dokumentów doradczych zawierających m.in. wyjaśnienia i praktyczne omówienie funkcjonowania SMS w służbach żeglugi powietrznej, szczególnie w służbach ruchu lotniczego.

Należy też dodać, że w odniesieniu do organizacji szkoleniowych kontrolerów ruchu lotniczego wymagania prawne dotyczące SMS zawarte są w Rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2015/340 z dnia 20 lutego 2015 r.³⁰. Zgodnie z ATCO.OR.C.001 Załącznika III do tego rozporządzenia organizacje szkolące kontrolerów ruchu lotniczego opracowują i wdrażają system zarządzania, który obejmuje m.in. politykę bezpieczeństwa oraz identyfikację zagrożeń bezpieczeństwa lotniczego związanych z działaniami organizacji szkoleniowej, ich ocenę i zarządzanie ryzykiem, w tym podejmowanie działań zmierzających do zmniejszenia ryzyka i zweryfikowania ich skuteczności. W myśl wytycznych AMC1 do wspomnianego ATCO.OR.C.001 wymaganie posiadania systemu zarządzania oraz zarządzania bezpieczeństwem w organizacji szkoleniowej uważa się za spełnione, jeśli system zarządzania oraz system zarządzania instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej obejmuje swoim zakresem także działalność szkoleniową prowadzoną przed daną instytucją.

4. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie krajowym

Jak zaznaczono wcześniej, wymaganie SMS w podmiotach lotniczych jest elementem zarządzania bezpieczeństwem na poziomie krajowym. Wspomniany Załącznik 19 ICAO wymaga od państw członkowskich ICAO opracowania i wdrożenia m.in. Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym. Zgodnie z definicją przyjętą w Załączniku 19 Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (*State Safety Programme, SSP*) jest zintegrowanym zbiorem przepisów, procedur oraz działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Według wymagań ICAO SSP składa się z czterech podstawowych komponentów, w skład których wchodzi następujące elementy:

²⁹ Wymagania te były wdrożone do polskiego porządku prawnego Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa w ruchu lotniczym ESARR, Dz.U. Nr 224, poz. 2283 z późn. zm.

³⁰ Zob. przypis 19.

1. Polityka i cele państwa w zakresie bezpieczeństwa:

- 1.1. obowiązujące w państwie przepisy dotyczące bezpieczeństwa;
- 1.2. określenie w ramach państwa zakresów odpowiedzialności za bezpieczeństwo;
- 1.3. badanie wypadków i incydentów;
- 1.4. polityka zapewniania przestrzegania przepisów.

2. Zarządzanie ryzykiem przez państwo:

- 2.1. wymagania dotyczące SMS podmiotów lotniczych;
- 2.2. uzgadnianie warunków funkcjonowania SMS dla podmiotów lotniczych.

3. Zapewnianie bezpieczeństwa przez państwo:

- 3.1. nadzór nad bezpieczeństwem;
- 3.2. zbieranie, analizowanie i wymiana danych dotyczących bezpieczeństwa;
- 3.3. ukierunkowanie nadzoru (dzięki analizom ryzyka) na obszary wymagające szczególnej uwagi i o największych potrzebach.

4. Promowanie bezpieczeństwa przez państwo

- 4.1. wewnętrzne szkolenia, komunikacja i upowszechnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa;
- 4.2. zewnętrzne szkolenia, komunikacja i upowszechnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa.

Jak widać, wymagania dotyczące SMS w podmiotach lotniczych są jednym z podstawowych filarów zarządzania bezpieczeństwem na poziomie krajowym.

5. Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie UE

Choć wymaganie Załącznika 19 ICAO co do stworzenia Programu Bezpieczeństwa jest adresowane do państw członkowskich, na poziomie UE postanowiono stworzyć Europejski Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, że właśnie przepisy unijne zawierają wiążące w państwach UE podstawy prawne dla wdrożenia SMS w organizacjach lotniczych.

Europejski Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym ma swoje umocowanie w polityce bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Strategiczne elementy polityki bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym określone zostały najpierw w Komunikacie Komisji Europejskiej skierowanym do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2011 r. *Ustanowienie systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym dla Europy*³¹. W ramach

³¹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 25 października 2011 r. *Ustanowienie systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym dla Europy*, COM(2011) 670 final.

ogłoszonej w grudniu 2015 r. *Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa*³² przyjęto – w formie załącznika do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – *Europejski Program Bezpieczeństwa Lotniczego*³³.

Uzupełnieniem europejskiego programu bezpieczeństwa lotniczego jest europejski plan bezpieczeństwa lotniczego, za którego przygotowanie i przyjęcie odpowiada EASA. Jest to dokument cyklicznie aktualizowany. W styczniu 2016 r. przyjęto piątą wersję planu na lata 2016–2020³⁴.

W ramach realizacji polityki zarządzania bezpieczeństwem na poziomie UE przyjęto także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następnych³⁵. Rozporządzenie to nakłada na organizacje działające w lotnictwie cywilnym dodatkowe obowiązki związane ze zgłaszaniem i badaniem zdarzeń lotniczych, przy czym ich przestrzeganie nie zwalnia z obowiązku wdrożenia systemu zarządzania bezpieczeństwem ustanowionego na mocy przepisów omówionych w niniejszym rozdziale. Są to zatem obowiązki, które się wzajemnie uzupełniają³⁶.

6. Bibliografia

DEMPSEY P.: *Blacklisting, Banning the Unfit from the heavens*. AASL (2003).

FASTNACHT-STUPNICKI P., KASPRZYK P.: *Od JAA do EASA, ewolucja europejskiego systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym*. W: A. KONERT (red.): *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*. Warszawa 2015.

GALICKI Z.: *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zaleceń metod ICAO*. Warszawa 1971.

KLICH E.: *Bezpieczeństwo lotów w transporcie lotniczym*. Radom 2010.

KRYSTEK R. (red.): *Zintegrowany System Bezpieczeństwa Transportu*. T. 3: *Koncepcja Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa Transportu w Polsce*. Warszawa 2010.

ZABŁOCKI E.: *Lotnictwo cywilne. Port lotniczy, szkolenie lotnicze, loty próbne, zasoby obronne lotnictwa cywilnego*. Warszawa 2009.

³² COM(2015) 598 final.

³³ COM(2015) 599 final.

³⁴ <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/EPAS%202016-2020%20FINAL.PDF> [dostęp: 29.11.2015]

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następnych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007, Dz.U. UE L 122/18 z dnia 24.04.2014 r.

³⁶ Zob.: motyw 4 preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014.

ZIELIŃSKI M.: *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*. „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2010, nr 4(183).

Żylicz M.: *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Warszawa 2011.

Akty prawne

Akty prawne międzynarodowe

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana 7 grudnia 1944 r. w Chicago, ratyfikowana przez Polskę, Dz.U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

Akty prawne UE

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdatności do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych, części i wyposażenia, a także w sprawie zezwoleń udzielanych instytucjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania, Dz.Urz. UE L 362 z 17.12.2014 r., s. 1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. ustanawiające przepisy wykonawcze dotyczące certyfikacji statków powietrznych i związanych z nimi wyrobów, części i akcesoriów w zakresie zdatności do lotu i ochrony środowiska oraz dotyczące certyfikacji organizacji projektujących i produkujących, Dz.Urz. UE L 224 z 21.08.2012 r. z późn. zm., s. 1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010, Dz.Urz. UE L 271 z 18.10.2011 r. z późn. zm., s. 23.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2011, Dz.Urz. UE L 271 z 18.10.2011 r. z późn. zm., s. 23.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.Urz. UE L 311 z 25.11.2011 r. z późn. zm., s. 1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.Urz. UE L 44 z 14.02.2014 r., s. 1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2015/340 z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011, Dz.Urz. UE L 63 z 06.03.2015 r., s. 1.

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 wraz ze zmianami, Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012 r. z późn. zm., s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007, Dz.Urz. UE L 122/18 z 24.04.2014 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.Urz. UE L 079 z 19.03.2008 r.

Akty prawne krajowe

Obwieszczenie Nr 5 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC poz. 28 i poz. 77 z 2014 r.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. z 2014 r. poz. 1420.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa w ruchu lotniczym ESARR, Dz.U. Nr 224, poz. 2283 z późn. zm.

Wytyczne nr 10 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 22 września 2011 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), wyd. 2, Doc 9859.

Wytyczne Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie określenia kryteriów małej i dużej organizacji, Dz.Urz. ULC z 2014 r. poz. 24.

Dokumenty UE

Dokument EASA NPA-2013-01 (B) Embodiment of Safety Management System (SMS) requirements into Commission Regulation (EC) No 2042/2003 (obecnie 1321/2014) oraz NPA 2015-03 Embodiment of Level of Involvement (LOI) and Safety Management System (SMS) requirements into Part 21.

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 25 października 2011 r., Ustanowienie systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniczym dla Europy, COM(2011) 670 final.

Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 7 grudnia 2015 r., Europejski Program Bezpieczeństwa Lotniczego, COM(2015) 599 final.

European Plan for Aviation Safety 2016-2020. Final. EASA. 25th January 2016.

Dokumenty krajowe

Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Polskiego Klubu Lotniczego, Warszawa 2015.

Strony internetowe

<http://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-management-system-sms>

<http://www.icao.int/safety/SafetyManagement>

<http://www.pkl.org.pl/publikacje-3/>

Pojęcie zarządzania bezpieczeństwem

1. Wstęp

Lotnictwo, od początku swojego istnienia, zawsze interesowało ludzi. Było jednak postrzegane jako niebezpieczny sposób spędzania wolnego czasu. W 1783 r. zdumieni ludzie zachwycali się pierwszym załogowym lotem balonu na ogrzane powietrze¹. W XIX w. z podziwem, ale i dozą ostrożności spoglądano na pierwsze loty sterowców (od 1852 r.)² oraz szybowców (od 1868 r.)³. Od pierwszego lotu samolotu „Flyer 1”, skonstruowanego i oblatanego przez Orville’a i Wilbura Wrightów w 1903 r., na śmiertelny wypadek czekano do 1909 r. Wtedy podporucznik Armii USA Thomas Selfridge, który został pasażerem udoskonalonego samolotu braci Wright, zginął w wypadku podczas pokazu dla wyższych amerykańskich oficerów⁴. Pilotujący samolot Orville Wright cudem przeżył, wychodząc z wypadku z ciężko połamanymi żebrami, nogami i biodrami. Przez blisko 6 lat od pierwszego lotu samolotu bracia Wright oraz inni konstruktorzy na całym świecie szczęśliwie – bez ofiar śmiertelnych i poważnych uszkodzeń ciała, oblatywali swoje maszyny, które jednak często były niszczone w wypadkach. Przez ten czas osiągi samolotów znacząco wzrosły. Możliwość wykonywania prostych ewolucji akrobacji⁵ czy też zasięg pozwalający pokonać np. kanał La Manche⁶ zachęcały pilotów do coraz bardziej spektakularnych popisów awiacji, które pomimo rozwijających się umiejętności pilotażowych zaczynały być zabójcze. Przypadek śmierci Selfridge’a rozpoczął lawinę wypadków, rosła liczba śmiertelnych ofiar lotnictwa. Ten przyrost spowodowany był głównie dostrzeżeniem potencjału lotnictwa na polu walki i zintensyfikowania nalożu w szkoleniu i treningu lotniczym. Również moda lotnicza spowodowała, że majętni i odważni śmiałkowicie zaczęli próbować swoich sił za sterami pierwszych samolotów. W 1909 r. zginęły w sumie 3 osoby, następnie w latach: 1910 – 30 osób, 1911 – 70, 1912 – 143, a w 1913 – 200 osób⁷. Śmiertelne

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Hot_air_balloon [dostęp: 20.07.2013].

² https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Giffard [dostęp: 20.07.2013].

³ https://en.wikipedia.org/wiki/Otto_Lilienthal [dostęp: 20.07.2013].

⁴ <http://www.selfridge.army.mil/History.htm> [dostęp: 20.07.2013].

⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Wright_brothers [dostęp: 20.07.2013].

⁶ http://pl.wikipedia.org/wiki/Louis_Bl%C3%A9riot [dostęp: 20.07.2013].

⁷ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów. Wybrane zagadnienia*. Warszawa 1999, s. 9.

źniwa lotnictwa nie zatrzymały do dzisiaj jego dynamicznego rozwoju i liczby wykonywanych lotów. Rozpoznanie statku powietrznego jako szybkiego środka przemieszczania się na większych odległościach spowodowało, że pojawiły się komercyjne oferty transportu lotniczego: w 1909 r. rozpoczęła działalność pierwsza linia lotnicza DELAG, operująca sterowcami produkowanymi przez przedsiębiorstwo Graffa Zeppelina⁸. Pierwsze komercyjne połączenie lotnicze wykonane samolotem odbyło się w 1914 r. między dwoma miastami na Florydzie w USA – były to St. Petersburg i Tampa⁹. Transport lotniczy wykorzystujący statki powietrzne cięższe od powietrza rozwija się do dzisiaj. Po blisko stu latach, w 2013 r. IATA¹⁰ – organizacja zrzeszająca największych światowych operatorów lotniczych¹¹ miała 240 członków¹² – zrzeszonych przewoźników lotniczych¹³ (aktualnie 257 członków¹⁴), którzy na pokładach 24 613 samolotów przewieźli blisko 3 mld pasażerów, 47 mln ton ładunków w transporcie cargo, dając bezpośrednio i pośrednio pracę 57 mln osób. Lotnictwo komercyjne poprzez wygenerowany przychód w wysokości 2,2 bln dolarów amerykańskich kontrybuuje światową gospodarkę w wysokości 3,5% rocznie¹⁵. Średni roczny przyrost liczby ofiar wypadków lotniczych z lat 1909–1913 na poziomie 33 osób został zahamowany przez instytucje, organizacje lotnicze oraz specjalistów z zakresu bezpieczeństwa lotniczego. Według ICAO¹⁶ w 2013 r. w 90 wypadkach statków powietrznych w operacjach komercyjnego transportu lotniczego (ang. *Commercial Air Transport*, CAT)¹⁷ zginęły na świecie 173 osoby. W 2013 r. wartość wskaźnika światowego poziomu bezpieczeństwa lotów w CAT – liczby wypadków na 1 mln operacji CAT wyniosła 2,8¹⁸ (por. wykres 1).

⁸ <http://www.britannica.com/topic/Delag> [dostęp: 18.06.2015].

⁹ <http://www.flying100years.com/#1914> [dostęp: 18.06.2015].

¹⁰ <http://www.iata.org> [dostęp: 18.06.2015].

¹¹ Operatorem lotniczym jest organizacja posiadająca certyfikat AOC (certyfikat operatora lotniczego, ang. *Air Operator Certificate*), który uprawnia do wykonywania operacji lotniczych.

¹² *IATA Annual review 2013*, <http://www.iata.org/about/documents/iata-annual-review-2013-en.pdf> [dostęp: 18.06.2015].

¹³ Przewoźnikiem lotniczym jest operator lotniczy posiadający koncesję na wykonywanie zarobkowego transportu lotniczego (operacje CAT) – zgodnie z uprawnieniami wpisanymi w certyfikacie AOC oraz koncesji.

¹⁴ Stan na 18.06.2015 r., <https://www.iata.org/about/members/Pages/airline-list.aspx?All=true> [dostęp: 18.06.2015].

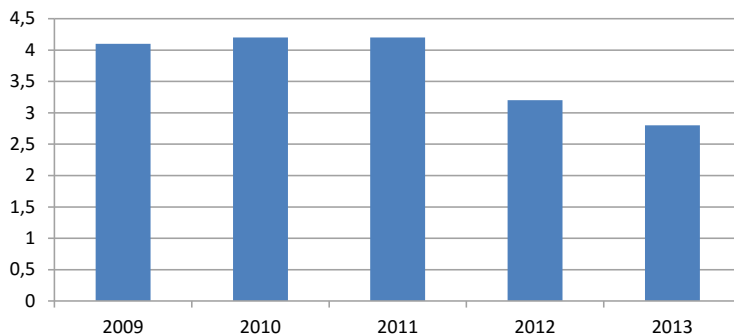
¹⁵ <http://www.iata.org/about/documents/iata-annual-review-2013-en.pdf> [dostęp: 18.06.2015].

¹⁶ Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego, <http://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx> [dostęp: 20.07.2015].

¹⁷ Operacje lotnicze w lotnictwie cywilnym, których celem jest przewóz pasażerów, ładunku lub poczty za wynagrodzeniem lub na zasadzie innego świadczenia wzajemnego.

¹⁸ *ICAO Annual Safety Report 2013*, http://www.icao.int/safety/Documents/ICAO_2014%20Safety%20Report_final_02042014_web.pdf [dostęp: 18.06.2015].

Wykres 1. Liczba wypadków lotniczych na milion operacji w światowych lotach CAT



Źródło: opracowanie własne na podst.: ICAO Safety report 2014, http://www.icao.int/safety/Documents/ICAO_2014%20Safety%20Report_final_02042014_web.pdf [dostęp: 18.06.2015].

Lotnictwo cywilne¹⁹ dynamicznie się rozwija. Średni coroczny wzrost liczby operacji lotniczych w transporcie CAT oraz liczby przewiezionych pasażerów utrzymuje się na poziomie kilku procent²⁰. Dotyczy to również drugiej gałęzi lotnictwa cywilnego – lotnictwa ogólnego, które w swoich operacjach także użytkuje duże i skomplikowane statki powietrzne²¹. Porównując ten wzrost z przytoczonym wskaźnikiem bezpieczeństwa, który jest opracowany na podstawie z góry założonej liczby operacji (wskaźnik względnej liczby wypadków), można łatwo zauważyć, że wzrost ogólnej liczby operacji powoduje, że przy utrzymaniu się na założonym docelowym poziomie bezpieczeństwa opartego na wskaźniku względnej liczby wypadków bezwzględna liczba wypadków (liczba wszystkich wypadków) wzrosła. Dla zmniejszenia liczby ofiar i strat spowodowanych przez zdarzenia lotnicze oraz dla dalszego rozwoju lotnictwa, który przełoży się na efektywność transportu pasażerów, towarów i poczty na dużych odległościach oraz ochronę światowej gospodarki przed dysfunkcjami spowodowanymi kryzysem w światowym transporcie lotniczym, należy skupić się na ciągłym podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa lotniczego – istotą bezpieczeństwa jest przetrwanie i rozwój rozpatrywanego podmiotu²².

Bezpieczeństwo lotnicze, inaczej bezpieczeństwo w lotnictwie (ang. *aviation safety*) wiąże się ściśle z ochroną lotnictwa cywilnego (ang. *security*), jednakże zupełnie inna jest treść terminów i zakres oraz cel działań

¹⁹ Lotnictwo cywilne to inny rodzaj lotnictwa niż lotnictwo państwowe (używające statków powietrznych w służbie wojskowej, celnej, policyjnej). Lotnictwo cywilne wykorzystuje statki powietrzne wpisane do cywilnych rejestrów statków powietrznych.

²⁰ <http://www.iata.org/about/documents/iata-annual-review-2013-en.pdf> [dostęp: 18.06.2015].

²¹ Zgodnie z Załącznikami 6 i 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym

²² A. CZUPRYŃSKI, B. WIŚNIEWSKI, J. ZBOINA: *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*. Warszawa 2015.

zaliczających się do nich. Ochrona lotnictwa jest związana z aktami bezprawnej ingerencji (ang. *acts of unlawful interference*). Zgodnie z Załącznikiem 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (tzw. konwencji chicagowskiej) akty bezprawnej ingerencji są to akty lub próby dokonania takich aktów, do których można zaliczyć²³:

- bezprawne przejęcie statku powietrznego;
- zniszczenie statku powietrznego w trakcie użytkowania;
- wzięcie zakładników na pokładzie statku powietrznego lub na lotniskach;
- wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego;
- wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych;
- użycie statku powietrznego podczas jego działania w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska,
- przekazanie nieprawdziwej informacji mające na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa, na terenie portu lotniczego lub obiektu lotnictwa cywilnego²⁴.

Wspólną cechą powyższych działań są jasne i negatywne intencje osoby popełniającej taki akt lub próbującej go popełnić. Ochrona lotnictwa cywilnego jest połączeniem środków oraz zasobów ludzkich i materialnych mających na celu zapobieganie popełnianiu aktów bezprawnej ingerencji i reagowanie na takie akty, czyli umyślne i nieuprawnione działanie człowieka, które ma na celu ingerowanie w operacje lotnicze i stwarzanie zagrożenia²⁵.

Treść, zakres i działania w ramach bezpieczeństwa lotniczego zostaną opisane w następnych podrozdziałach.

2. Ewolucja myślenia na temat bezpieczeństwa lotniczego

Etymologia terminu „bezpieczeństwo” wskazuje, że jest ono związane z poczuciem zagrożenia, potrzebą jego usunięcia i zaprowadzenia stanu pewności²⁶. Popularna piramida potrzeb człowieka autorstwa Abrahama

²³ Rozszerzona lista aktów bezprawnej ingerencji obowiązuje w Rzeczypospolitej Polskiej i jest zawarta w art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.).

²⁴ Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

²⁵ GALEJ P., JEDUT P., SZAFRAŃSKA M.: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Praca naukowo-badawcza, kod pracy: III.2.15.1.0 AON, Warszawa 2014, s. 49.

²⁶ <http://www.stowarzyszeniefidesratio.pl/Presentations0/1414Radomska.pdf> [dostęp: 18.06.2015].

Maslowa²⁷ wskazuje, że bezpieczeństwo jest drugą w kolejności nadrzędną potrzebą człowieka (po potrzebach fizjologicznych). Brak bezpieczeństwa związany jest m.in. z pojawieniem się zagrożenia, kryzysu, sytuacji kryzysowej²⁸. Bezpieczeństwo jest terminem bardzo szerokim znaczeniowo, wieloznacznym, jego uniwersalizm pozwala wykorzystywać go w wielu aspektach życia ludzkiego. Dzięki temu bezpieczeństwo kojarzy się przede wszystkim z sytuacją braku zagrożeń w rozpatrywanym aspekcie, np. bezpieczeństwo militarne i brak zagrożenia działaniami zbrojnymi czy bezpieczeństwo pracy w kwestiach zapewniania warunków do wykonywania pracy bez narażania życia lub zdrowia. Bezpieczeństwem zainteresowani są naukowcy zajmujący się wieloma dziedzinami nauki, np. politolodzy, inżynierowie, lekarze czy fizjolodzy. Stosunkowo młoda dyscyplina – nauka o bezpieczeństwie – zajmuje się zagrożeniami dla istnienia, rozwoju i normalnego funkcjonowania człowieka i organizacji społecznych²⁹, korzystając z wiedzy i metodyki stosowanych przez wiele dyscyplin naukowych. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* definiuje bezpieczeństwo jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania [...], sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni”³⁰. Jerzy Stańczyk zauważa, że bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem³¹. Józef Marczak określa bezpieczeństwo jako: stan, poczucie, proces, cel, wartość, potrzebę, strukturę³². Można stwierdzić, że bezpieczeństwo jest stanem braku wypadków i braku zagrożeń (stwierdzenie obiektywne); poczuciem stanu braku zagrożeń i poczuciem pewności bytu i jego zachowania (stwierdzenie subiektywne); ciągłym procesem dążenia do eliminacji zagrożeń lub też ekspozycji na nie; celem dążenia człowieka/ludzi do eliminacji zagrożeń lub też projekcji na nie; potrzebą unikania strat oraz przetrwania i rozwoju; zbiorem powiązanych elementów mających za zadanie niwelowanie zagrożeń. Niezależnie od tego, w jaki sposób będziemy rozpatrywać bezpieczeństwo, należy skupić się na jego zagrożeniach. Bezpieczeństwo i zagrożenia bezpieczeństwa można rozpatrywać ogólnie, ale również uściślać podmiotowość, przedmiotowość i zakres bezpieczeństwa czy koncentrować się na jego dziedzinie, np. wspomniane bezpieczeństwo militarne lub techniczne, bezpieczeństwo transportu, w tym transportu lotniczego. Klasyczne podejście do bezpieczeństwa lotniczego koncentruje się na wykonywaniu lotów.

²⁷ http://www.naukowiec.org/wiedza/psychologia/piramida-potrzeb-maslowa_2796.html [dostęp: 18.06.2015].

²⁸ P. GALEJ, P. JEDUT, M. SZAFAŃSKA: *Wybrane problemy...*, s. 49.

²⁹ R. ZIĘBA: *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*. „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86) 2012.

³⁰ A. CIUPIŃSKI i in.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2002, s. 13.

³¹ J. STAŃCZYK: *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 1996, <http://www.scribd.com/doc/203092659/Sta%C5%84czyk-Wspo%C5%82czesne-pojmowanie-bezpiecze%C5%84stwa-pdf#scribd> [dostęp: 18.06.2015].

³² <http://cyfrotka.pl/catalog/ebooki/0202170/020/ff/101/OEBPS/Text/section004-001 .xhtml> [dostęp: 18.06.2015].

Bezpieczeństwo lotów jest różnie definiowane przez międzynarodowe i państwowe instytucje zajmujące się lotnictwem. Także naukowcy i eksperci interesujący się lotnictwem przedstawiają różne definicje oraz modele, które świadczą o odmiennym podejściu autorów do bezpieczeństwa oraz uwypuklają inne jego aspekty. Podmiotem bezpieczeństwa lotów jest lotnictwo, natomiast przedmiotem wykonywanie operacji lotniczych i – co będzie wyróżniało **bezpieczeństwo lotów** – wyłącznym zakresem odnoszącym się do **prawidłowości wykonywania operacji lotniczych oraz braku zagrożeń, które mogą powodować negatywne następstwa w postaci zdarzeń lotniczych oraz powstałych po nich szkodach**. Posługując się kategoryzacją autorstwa Józefa Marcza³³, można stwierdzić, że bezpieczeństwo lotów będzie charakteryzowało się:

- brakiem wypadków i incydentów – w szczególności poważnych incydentów oraz brakiem zagrożeń (stan);
- zapewnianiem, żeby wykonywane operacje lotnicze nie były poddawane niepotrzebnemu zagrożeniu (proces) – aby ryzyko bezpieczeństwa było kontrolowane i utrzymywane na akceptowalnym poziomie (cel);
- unikaniem strat (potrzeba);
- postawą ludzi w stosunku do niebezpiecznych działań i warunków; unikaniem błędów; zgodnością z przepisami³⁴ oraz instytucjami i organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem lotów (struktura).

Najlepiej utrwaloną wśród lotników definicją bezpieczeństwa lotów jest definicja *Leksykonu wiedzy wojskowej* z 1979 r.: „Warunki zapewniające wykonywanie lotu przez statek powietrzny bez zagrożenia bezpieczeństwa załogi, pasażerów i samego statku powietrznego oraz ludności i naziemnych urządzeń”³⁵. Edmund Klich definiuje bezpieczeństwo lotów jako „całokształt czynności zapobiegających powstawaniu sytuacji awaryjnych oraz możliwości maksymalnego zmniejszenia skutków wystąpienia takich sytuacji poprzez zastosowanie odpowiednich systemów chroniących zdrowie i życie ludzi będących na pokładzie statku powietrznego”³⁶. Wymienione powyżej zagrożenia dla bezpieczeństwa lotów można łatwo przedstawić za pomocą prostego modelu 5M³⁷. W modelu tym wskazuje się pięć elementów, które są źródłami zagrożeń w lotnictwie:

- **Machine** – rodzaj wykorzystywanego sprzętu oraz jego niezawodność, funkcjonalność, ergonomia: statki powietrzne, urządzenia naziemne, sprzęt i oprzyrządowanie obsługi, inne;

³³ Ibidem.

³⁴ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [Doc 9859], wyd. 2, Montreal 2009.

³⁵ M. LAPRUS (red.): *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa 1979, s. 40.

³⁶ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*. Radom 2011, s. 31.

³⁷ <http://aviationknowledge.wikidot.com/aviation:5-m-model> [dostęp: 18.07.2015].

- **Man** – człowiek zaangażowany w wykonywany lot: przede wszystkim piloci, personel pokładowy, ale również kontrolerzy ruchu lotniczego, mechanicy, personel obsługi naziemnej oraz wszystkie inne osoby, które w sposób bezpośredni i pośredni mają wpływ na wykonywanie operacji lotniczych;
- **Media** – środowisko, w którym będzie wykonywany lot: warunki pogodowe, geograficzne, infrastruktura, pora dnia, pora roku i inne warunki środowiskowe;
- **Mission** – zadanie do wykonania (poszczególne loty): jego charakterystyka, przygotowanie do lotu, trudność, stresogenność, długość, rutyna oraz inne cechy, które mogą mieć wpływ na wykonanie lotu;
- **Management** – zarządzanie organizacją lotniczą: procedury, polityka bezpieczeństwa, dostępne siły i środki, obciążenie pracą, a także przepisy i inne³⁸.

Do zobrazowania zastosowanych w tym rozdziale modeli bezpieczeństwa lotów postanowiono posłużyć się przykładem – hipotetycznym wypadkiem lotniczym: Samolot pasażerski o znakach rejestracyjnych VW-XYZ, użytkowany przez operatora lotniczego AERO będącego charterowym przewoźnikiem lotniczym, wypadł z drogi startowej na lotnisku PORT w czasie lądowania w trudnych warunkach atmosferycznych. Badanie tego wypadku potwierdziło, że przyczyną wypadnięcia z drogi startowej było późne przyziemienie samolotu niedające szans na zatrzymanie się przed końcem drogi startowej. Inspektorzy badający ten wypadek stwierdzili również, że był to pierwszy rejs tej linii lotniczej na lotnisko PORT, które ma krótką i wąską drogę startową. Połączenie do lotniska PORT nie było planowane, AERO wykonało ją jako operację *ad hoc* ACMI³⁹. Ponieważ ten przewoźnik nie lata na lotniska z drogami startowymi tego typu, załoga pomimo dużego doświadczenia nie potrafiła wykonać bezpiecznie lądowania, nie wykonywała także takich lądowań w czasie szkolenia symulatorowego. Samolot nie był wyposażony w system automatycznego hamowania.

Wykorzystując powyższy przykład oraz model 5M, można stwierdzić, że zagrożenia w tej operacji były następujące:

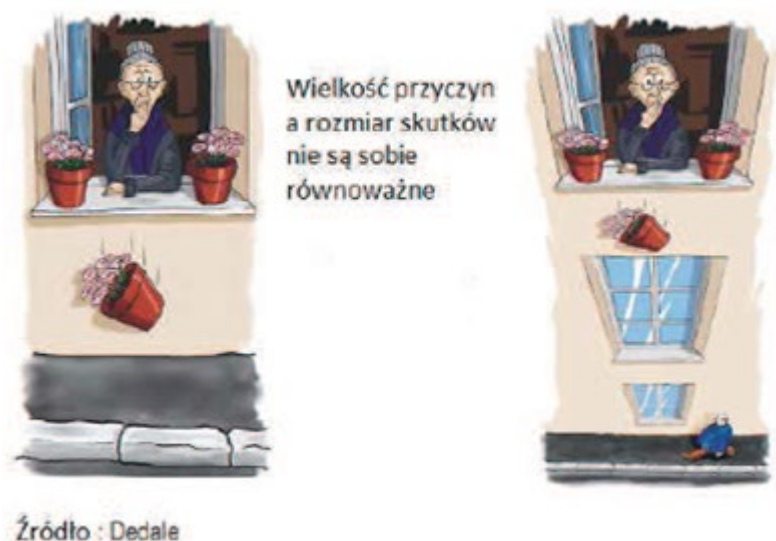
- **Machine** – statek powietrzny wraz ze specyfiką jego pilotowania, np. brak systemu automatycznego hamowania;
- **Man** – piloci i ich brak doświadczenia w wykonywaniu operacji z krótkich i wąskich dróg startowych;
- **Media** – trudne warunki atmosferyczne oraz krótka i wąska droga startowa;

³⁸ Ibidem.

³⁹ ACMI – rodzaj leasingu statku powietrznego pomiędzy operatorami lotniczymi, którego przedmiotem jest zapewnienie przez leasingodawcę statku powietrznego, załogi, obsługi technicznej i ubezpieczenia dla leasingobiorcy.

- **Mission** – wykonanie lądowania w czasie pierwszego połączenia do nowego lotniska PORT;
- **Management** – podjęcie decyzji przez kierownictwo AERO o wykonaniu operacji ACMI do lotniska PORT oraz ograniczenie szkolenia symulatorowego pilotów.

Model 5M jest w opinii autora najprostszym modelem zagrożeń bezpieczeństwa lotów, przez co może być łatwo wykorzystany do szybkiej (ale i pobieżnej) wstępnej analizy zdarzenia lotniczego. Jak można się domyślać, pojedyncze zagrożenia nie istnieją oddzielnie. Ich występowanie jest uzależnione od wielu czynników, które powodują, że za każdym razem następuje różna ich ekspozycja oraz proporcje pomiędzy nimi. To sprawia, że każdy lot jest inny, ponieważ odbywa się w innych okolicznościach – rzeczywistości operacyjnej – przy każdym locie inna jest m.in. pogoda, pora doby i roku, stan zdrowia pilota, stan techniczny statku powietrznego, parametry lotu, np. wysokość. Popełnienie tego samego błędu, ale w różnych warunkach (rzeczywistości operacyjnej) może skutkować różnymi konsekwencjami (lub też ich brakiem), co obrazuje rysunek 1. Dostrzeżenie tego przyczyniło się do, aktualnie lansowanego, podejścia systemowego w bezpieczeństwie lotniczym i rozpatrywania tego zagadnienia bardzo szeroko, z uwzględnieniem wszystkich elementów wpływających na rzeczywistość operacyjną i zakres tego wpływu.



Rysunek 1. Zasada różnych konsekwencji tego samego błędu popełnianego w różnych rzeczywistościach operacyjnych

Źródło: *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [doc 9859], wyd. 2, Montreal 2009, s. 2–12.

Od początku zainteresowania człowieka lotnictwem można zaobserwować jego skoncentrowanie się na różnych aspektach wykonywania operacji lotniczych dla zapewnienia swojego bezpieczeństwa. Te zainteresowania ogniskowały się przede wszystkim na zagrożeniach będących głównymi przyczynami wypadków w danym okresie historii lotnictwa. Niewątpliwie konstrukcje statków powietrznych stanowiły najsłabsze ogniwo początku lotnictwa i to awarie sprzętu lub niedoskonałości ówczesnych płatowców, silników i układów sterowania były głównymi przyczynami zdarzeń lotniczych. Powodowało to, że lotnik dla zapewnienia sobie bezpieczeństwa w powietrzu koncentrował się na technologii oraz wypadkach. Działając prostoliniowo, starano się, aby ograniczając zawodność i niedoskonałość statków powietrznych, zmniejszyć liczbę wypadków. Wiedzę do tego czerpano właśnie głównie ze zdarzeń lotniczych. Dzięki temu zaczęła rozwijać się metodyka badania wypadków lotniczych. Wnioski i zalecenia z badań wypadków powodowały w głównej mierze powstawanie nowych przepisów lotniczych regulujących wykonywanie lotów oraz warunki dopuszczenia do lotów statków powietrznych i ich eksploatację.

Udoskonalenie techniki lotniczej w opisanej powyżej tzw. erze technicznej (rysunek 2) znacznie obniżyło liczbę zdarzeń lotniczych. Również w tym okresie nastąpił znaczący rozwój przepisów lotniczych mających na celu wzrost bezpieczeństwa. Kluczową rolę miało tutaj ICAO oraz zaangażowanie państw członkowskich przy tworzeniu i implementowaniu Załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago w 1944 r., oraz materiałów doradczych (ang. *Guidance Material*, GM). Wszystko to powoduje, że do lat 70. XX w. obserwowano ciągły i dość duży spadek bezwzględnej liczby wypadków – do około 100 wypadków rocznie⁴⁰. Do tego czasu technika lotnicza znacząco rozwinęła się i niezawodność statków powietrznych była na wysokim poziomie. Niestety w latach 70. XX w. ten trend zatrzymał się, a liczba wypadków jednak nadal była dość wysoka. Między innymi ciągły i dynamiczny rozwój technologii transportu lotniczego, w tym wprowadzenie do techniki napędów turbiniowych oraz wykonywanie szybkich rozkładowych połączeń międzykontynentalnych, powodował, że trudno było nadal podwyższać poziom bezpieczeństwa – przy wzroście liczby i skomplikowania operacji ograniczać liczbę wypadków. Technika lotnicza stała już w tym okresie na bardzo wysokim poziomie. Wnioski z badań wypadków, które miały miejsce, dowodziły, że statki powietrzne w tych wypadkach były sprawne i nie zawiodły. Spowodowało to przeniesie ciężaru badań ekspertów bezpieczeństwa lotów i skoncentrowanie się na człowieku zasiadającym za sterami. Rozpoczęto badania nad możliwościami i ograniczeniami organizmu ludzkiego. W połowie

⁴⁰ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 20.

lat 70. XX w. rozpoczęła się era człowieka (rysunek 2), często nazywana złotą erą czynnika ludzkiego w bezpieczeństwie lotów, w nawiązaniu do zaangażowania i poniesionych środków przeznaczonych do zapobiegania błędom ludzkim i ich skutkom. Wtedy na stałe do lotnictwa komercyjnego weszły m.in. LOSA⁴¹, LOFT⁴², CRM⁴³, MRM⁴⁴. Do układów awionicznych zaczęto wprowadzać pierwsze rozwiązania automatyki wyręczające pilota w wykonywaniu nadmiaru czynności w kokpicie i interpretacji coraz większej ilości dopływających do niego informacji z przyrządów. W samolotach zaczęto instalować pierwsze systemy, takie jak GPWS⁴⁵ czy BCAS⁴⁶ będący protoplastą systemów TCAS/ACAS⁴⁷, mających na celu zwrócić uwagę pilotów na niekorzystne warunki, w których się znaleźli, oraz wspomóc i przyspieszyć decyzję załogi ratującą z niebezpiecznej sytuacji. W statkach powietrznych powszechnie instalowano tzw. czarne skrzynki – FDR⁴⁸ i CVR⁴⁹. Wiedza wykorzystana w doborze personelu do wykonywania czynności lotniczych oraz przekonstruowanie szkolenia lotniczego znacząco obniżyły liczbę wypadków sklasyfikowanych jako spowodowane czynnikiem ludzkim – niemożliwych do uniknięcia w poprzedniej erze technicznej. Liczba wypadków pod koniec lat 80. XX w. zmniejszyła się blisko trzykrotnie względem liczby wypadków z początku lat 70. XX w.⁵⁰

⁴¹ LOSA – *Line Orientated Safety Audit* – audyty bezpieczeństwa lotów wykonywane w czasie rzeczywistych operacji lotniczych, <http://www.caa.lv/upload/userfiles/files/SMS/ICAO/ICAO%20Doc9803%20LOSA.pdf> [dostęp: 30.10.2015].

⁴² LOFT – *Line Orientated Flight Training* – szkolenie lotnicze zorientowane na wykonywanie realistycznych operacji lotniczych (lotów liniowych), http://www.skybrary.aero/index.php/Line_Oriented_Flight_Training [dostęp: 30.10.2015].

⁴³ CRM – *Crew Resource Management* – zarządzanie zasobami załogi (początkowo rozwijane jako zarządzanie zasobami kokpitu w odniesieniu jedynie do pilotów oraz nawigatorów i inżynierów pokładowych, później rozszerzono termin do całej załogi lotniczej) – dziedzina bezpieczeństwa lotów oraz wykorzystujące jej wiedzę szkolenia lotnicze zajmujące się efektywną i bezpieczną kooperacją załogi i wspólnym podejmowaniu decyzji, http://www.skybrary.aero/index.php/Crew_Resource_Management [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁴ MRM – *Maintenance Resource Management* – zarządzanie zasobami obsługi technicznej: wykorzystująca podwaliny i metodykę CRM dziedzina bezpieczeństwa lotów i szkoleń, zajmująca się współpracą mechaników lotniczych, https://en.wikipedia.org/wiki/Maintenance_resource_management [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁵ GPWS – *Ground Proximity Warning System* – System ostrzegający przed zbliżaniem się (niekontrolowanym) do ziemi, https://en.wikipedia.org/wiki/Ground_proximity_warning_system [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁶ *Beacon-Based Collision Avoidance System* – System ostrzegania przed kolizjami w powietrzu, oparty na działaniu transponderów, https://www.ll.mit.edu/mission/aviation/publications/publication-files/atc-reports/Orlando_1976_ATC-62_WW-15318.pdf [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁷ TCAS/ACAS – *Traffic Collision Avoidance System / Airborne Collision Avoidance System* – system ostrzegania (i pomagający wypracować manewr do uniknięcia kolizji) przed kolizją w powietrzu, [http://www.skybrary.aero/index.php/Airborne_Collision_Avoidance_System_\(ACAS\)](http://www.skybrary.aero/index.php/Airborne_Collision_Avoidance_System_(ACAS)) [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁸ FDR – *Flight Data Recorder* – rejestrator parametrów lotów – urządzenie rejestrujące określone parametry techniczno-pilotażowe zabudowane na statku powietrznym i zaprojektowane w taki sposób, aby mogło przetrwać wypadek i pozwolić odczytać zapisane dane w celu badania przyczyn wypadków (tzw. rejestrator katastroficzny), https://en.wikipedia.org/wiki/Flight_recorder [dostęp: 30.10.2015].

⁴⁹ CVR – *Cockpit Voice Recorder* – rejestrator rozmów w kokpicie – rejestruje rozmowy załogi w kokpicie oraz tła dźwięków kokpicie, które mogą być przydatne w badaniu wypadków lotniczych, https://en.wikipedia.org/wiki/Flight_recorder [dostęp: 30.10.2015].

⁵⁰ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 20.

Popularne w mediach stwierdzenie „pisanie przepisów i procedur krwią lotników” najlepiej oddaje podejście do bezpieczeństwa lotów w erze technicznej i w erze człowieka. Panowało wtedy przeświadczenie, że dopóki przestrzegane są wszystkie przepisy i procedury, dopóty bezpieczeństwo operacji jest zapewnione. W głównej mierze reaktywny charakter przepisów i procedur, a więc wyciągający wnioski z badania wypadków lotniczych, powoduje, że przy dynamicznie zmieniającym się lotnictwie i ewoluujących z tego powodu zagrożeniach nie sposób przewidzieć wszystkich scenariuszy zdarzeń, których lotnik może nie przeżyć. Biorąc pod uwagę opóźnienie legislacyjne, w szczególności w tworzeniu prawa międzynarodowego i jego implementacji do prawa krajowego poszczególnych państw, można bezsprzecznie stwierdzić, że każde takie reaktywne rozwiązanie będzie opóźnione nawet do kilku lat w stosunku do ekspozycji na pojawiające się nowe zagrożenia.

Na początku lat 90. XX w. zaobserwowano ponowne zahamowanie trendu spadku liczby wypadków śmiertelnych – wartość wskaźnika utrzymywała się poniżej 0,1 na 100 tys. godzin nalotu⁵¹. Bezwzględna liczba wypadków utrzymywała się na poziomie ok. 20 rocznie⁵². Tak wysoki poziom techniczny sprzętu lotniczego oraz poziom wiedzy na temat człowieka nie wystarczał jednak do dalszego podnoszenia bezpieczeństwa lotów. Ponadto wzrost w tym okresie ogólnej liczby wylatanych godzin był na poziomie ok. 2 mln rocznie⁵³. Dalsze badania bezpieczeństwa lotów pozwoliły stwierdzić, że źródła zagrożeń (np. rozpatrywanych za pomocą modelu 5M) nie wolno rozpatrywać indywidualnie, ponieważ wszystkie elementy składowe w pojedynczym i odrębnym locie tworzą inną i indywidualną rzeczywistość operacyjną. Skupienie się na pojedynczych przypadkach utrudniło dostrzeżenie ogólnych problemów. Synteza wiedzy nt. bezpieczeństwa lotów, w tym wniosków z wypadków, pozwoliła skupić uwagę na tym, że lotnictwo jest bardzo skomplikowanym systemem z wieloma elementami połączonymi gęstą siecią wzajemnych współzależności. Stwierdzono, że pilot nie działa w próżni, tylko w określonych i indywidualnych sytuacjach operacyjnych, które tworzy rozpatrywany system – lotnictwo⁵⁴. Analizując ten system, zauważono, że oprócz czynnika technicznego i ludzkiego istnieje czynnik systemowy (organizacyjny), który sam w sobie również może być przyczyną albo praprzyczyną wypadków. Zrozumienie tego zapoczątkowało erę organizacyjną trwającą od połowy lat 90 (rysunek 2). XX w. do czasów współczesnych. Ujęcie systemowe w bezpieczeństwie ma na celu eliminację błędów, które generuje ciągle niedoskonały system. Błędy te

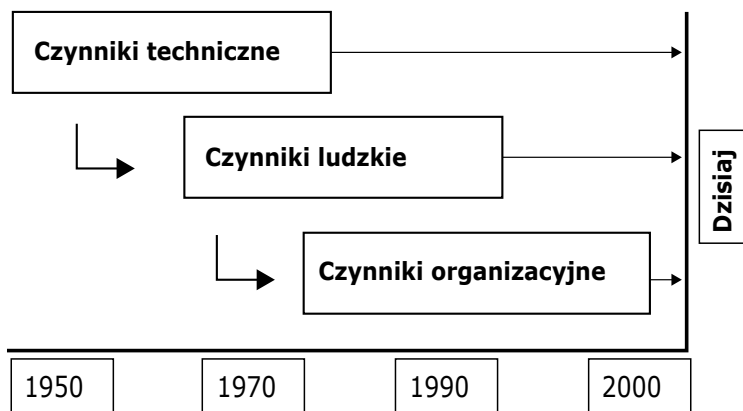
⁵¹ Ibidem, s. 36.

⁵² Ibidem, s. 20.

⁵³ Ibidem, s. 36.

⁵⁴ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 2–5.

mogą stwarzać zagrożenia bezpieczeństwa lotów. Tradycyjne sposoby podnoszenia bezpieczeństwa opierające się na wnioskach płynących z badania wypadków (działania reaktywne) zostają uzupełnione o proaktywne metody polegające na rutynowym pozyskiwaniu i analizie danych z wewnątrz i z zewnątrz organizacji, które mogą świadczyć o pojawianiu się prekursorów wypadków, czyli utajonych zagrożeń (zgodnie z modelem *Swiss Cheese*). Niezrozumienie wszystkich potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa wykonywania operacji lotniczych nie pozwoli na dalsze zwiększanie bezpieczeństwa w lotnictwie. Korzystając z dotychczasowego dorobku naukowców i ekspertów bezpieczeństwa lotów, należy starać się przewidywać zagrożenia, które mogą dopiero wystąpić – do tego potrzebne są odpowiednie narzędzia. Poprzez stworzenie odpowiednich struktur, polityki bezpieczeństwa, procedur oraz przydzielenie jasnej odpowiedzialności wyszkolonemu personelowi można reagować na ryzyka bezpieczeństwa i proaktywnie odpowiadać na istniejące i możliwe zagrożenia oraz prognozując je wyprzedzać, zanim zaczną oddziaływać. Wymienione powyżej elementy tworzą system zarządzania bezpieczeństwem (SMS) w rozumieniu ICAO.



Rysunek 2. Ewolucja myślenia o bezpieczeństwie lotniczym

Źródło: *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [Doc 9859], wyd. 2, Montreal 2009, s. 2–4.

Podjęcie próby rozpatrywania bezpieczeństwa w ujęciu systemowym wymaga zdefiniowania systemu oraz zobrazowania lotnictwa kategoriami systemu. W najprostszy sposób można zdefiniować system jako zbiór elementów i powiązań pomiędzy tymi elementami, które razem funkcjonują we wspólnym celu, co sprawia, że zbiór ten tworzy odrębną całość. Według

Piotra Sienkiewicza systemem jest „każdy złożony obiekt wyróżniony z badanej rzeczywistości, stanowiący całość tworzoną przez zbiór obiektów elementarnych (elementów) i powiązań między nimi”⁵⁵. Przedstawia to zbiór:

$$S = \{M, R\},$$

gdzie:

M – zbiór elementów systemu,

R – zbiór relacji między elementami⁵⁶.

Podobnie uważa Leszek Krzyżanowski⁵⁷. Stwierdza, że system (SYS) jest zbiorem elementów wyróżnionych w jakimkolwiek przedmiocie ze względu na zachodzące pomiędzy nimi stosunki. Wyraża to zbiór:

$$SYS = [\{e(P)\}, Sup],$$

gdzie:

e – zbiór elementów,

P – przedmiot, w którym wyróżniony jest system,

Sup – stosunki pomiędzy elementami⁵⁸.

Wykorzystując jako podstawę zidentyfikowanie systemu przez Piotra Sienkiewicza i Leszka Krzyżanowskiego, można zauważyć, że lotnictwo:

- jest zbiorem składającym się ze stałych elementów, które można wymienić, korzystając np. z modelu 5M;
- posiada powiązania pomiędzy elementami, które mają na celu wykonywanie operacji lotniczych;
- stanowi całość i posiada określone granice, a więc można je wyodrębnić z otoczenia, np. jako odrębną gałąź transportu, dział nauki i techniki;
- posiada swoją strukturę wewnętrzną, która jest opisana za pomocą prawa – lotniczego, administracyjnego, gospodarczego;
- posiada reguły powiązań swojej struktury i elementów, które są opisane prawem i procedurami.

W związku z powyższym stwierdzono, że lotnictwo można traktować jako system. Należy przy tym zaznaczyć, że jest to system zmieniający się w czasie. Zmiany są spowodowane rozwojem lotnictwa i jego elementów, takich jak sprzęt, infrastruktura, prawo, przyczyniających się do ewolucji zagrożeń oraz zmiany rzeczywistości operacyjnej, w której system lotnictwa funkcjonuje.

⁵⁵ P. SIENKIEWICZ: *Inżynieria systemów*. Warszawa 1983, s. 27.

⁵⁶ B. GREŃDA, J. NOWAK: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Warszawa 2012, s. 102.

⁵⁷ L. KRZYŻANOWSKI: *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa 1998, s. 128.

⁵⁸ B. GREŃDA, J. NOWAK: *Wybrane problemy...*, s. 102.

Do rozpatrywania bezpieczeństwa w ujęciu systemowym (organizacyjnym) najlepiej ponownie posłużyć się modelem bezpieczeństwa, przy czym najbardziej odpowiednie do tego celu wydają się modele SHELL i tzw. *Swiss Cheese* autorstwa Jamesa Reasona. Obydwa są aktualnie często wykorzystywane przez ICAO⁵⁹.

Model **SHELL** został opracowany i rozbudowany w latach 70. XX w. na podstawie doświadczeń ery człowieka. SHELL to akronim od słów określających grupy elementów systemu lotnictwa, które stanowią źródła zagrożeń bezpiecznego wykonania lotu⁶⁰:

Software – niematerialne elementy systemu – m.in. prawo lotnicze, procedury, standardy, normy, praktyki, szkolenia, ale też zwyczaje czy np. przesady;

Hardware – materialne (fizyczne) elementy systemu – m.in. statki powietrzne, narzędzia, części zamienne, wyposażenie stanowisk pracy i inne, które będą rozpatrywane pod kątem ich rozwiązań technicznych, stanu technicznego, ergonomii, niezawodności, kosztów i skomplikowania obsługi, kalibracji, dokładności czy też czytelności odczytu informacji;

Environment – środowisko wykonywania operacji, które należy rozdzielić na dwie grupy:

- zewnętrzne:
 - naturalne – warunki meteorologiczne i geograficzne, ukształtowanie terenu, pora doby i roku;
 - sztuczne – kultura społeczna i religijna, kultura bezpieczeństwa, kultura osobista, również nadzór władzy lotniczej;
- wewnętrzne – kultura organizacyjna danej organizacji lotniczej, zadania, stanowisko pracy, a na nim takie czynniki jak np. oświetlenie, temperatura, komfort pracy, odzież ochronna.

Liveware – pierwszym elementem Liveware jest personel bezpośrednio zaangażowany w wykonywanie operacji lotniczych, rozumiany jako załoga lotnicza i jej wiedza, umiejętności, doświadczenie, rozważa, możliwości i ograniczenia organizmu ludzkiego w czasie wykonywania lotu oraz współpraca wewnątrz załogi lotniczej. Rozważając to wszystko, należy wziąć uwagę następujące czynniki:

- fizyczne, np. zdrowie fizyczne, w tym wzrok, słuch czy wzrost, zasięg ramion, waga, wysportowanie, wiek;
- fizjologiczne, np. choroby i kontuzje, zdolność wytrzymywania przeciążeń, choroby lokomocyjne, możliwość określenia swojej pozycji przestrzennej za pomocą niepełnych informacji dostarczanych do

⁵⁹ *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], wyd. 3, Montreal 2012.

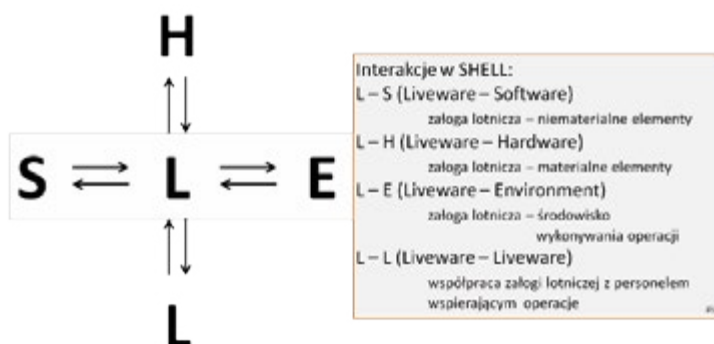
⁶⁰ P. GALEJ: *Human Factors Management*. The 2nd International Aviation Management Conference, Ankara 2013, s. 371.

zmysłu równowagi, kultura zdrowotna – spożywanie i nadużywanie alkoholu, środków psychoaktywnych, narkotyków, palenie tytoniu, inne nałogi i używki oraz stres, przemoc;

- psychologiczne, np. zdrowie psychiczne, ewentualne fobie i lęki, problemy z koncentracją, podział uwagi, emocje, zaangażowanie i motywacja, ambicje, możliwości odgrywania ról w zespole, skłonności do ryzykowania;
- psychospołeczne, np. religia, kultura społeczna, problemy rodzinne, finansowe, konflikty pomiędzy współpracownikami, inne;
- obciążenie pracą, np. przepracowanie, natłok obowiązków, presja czasu i terminów wykonania zadań, odpowiedni wypoczynek;
- wiedza, doświadczenie, umiejętności.

Liveware – drugi element Liveware określa personel wspierający wykonywanie operacji lotniczych, m.in. personel pokładowy (stewardessy i stewardzi), kontrolerzy ruchu lotniczego, mechanicy, personel obsługi naziemnej, instruktorzy, inspektorzy władzy lotniczej i inni. Osoby te również należy rozpatrywać według kategorii opisanych powyżej.

model bezpieczeństwa lotów S-H-E-L-L



Rysunek 3. Model SHELL

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. GALEJ: *Human Factors Management*. The 2nd International Aviation Management Conference, Ankara 2014, s. 371.

Model SHELL opiera się na dwóch założeniach. Po pierwsze, zgodnie z podejściem systemowym, wszystkie powyższe elementy współdziałają ze sobą w trakcie wykonywania operacji lotniczych, tworząc warunki wykonania lotu. Po drugie, w centrum tego systemu są ludzie – piloci (pierwszy element Liveware), na których oddziałują pozostałe grupy elementów, wchodząc z nimi w specyficzne interakcje⁶¹ (rysunek 3).

⁶¹ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 45.

Interakcje Liveware – Software (załoga lotnicza – niematerialne elementy systemu) – tutaj istotne jest przede wszystkim oddziaływanie na personel lotniczy przez procedury, prawo lotnicze oraz trening i selekcję⁶². Procedury, które muszą być użyteczne podczas postępowania w sytuacjach normalnych, anormalnych i awaryjnych, powinny być jednoznaczne, czytelne i proste w realizacji. Przestrzeganie ich ma gwarantować właściwe wykonanie zadania, bez pomijania, przez zapomnienie lub naruszenie, żadnego elementu czynności. Należy również zaznaczyć, że wykonywanie w pełni procedur przez pilotów, poprzez przekonanie do istotności tych procedur oraz egzekwowanie właściwego ich wykonywania bez naruszeń, powoduje, że rozpoznane przez ich autorów zagrożenia są możliwe do uniknięcia. Prawo lotnicze, w szczególności określające zasady licencjonowania personelu oraz certyfikacji i bieżącego nadzoru nad nim, a także nad organizacjami lotniczymi i wyrobami lotniczymi, stawia wymagania, które mają zapewnić zachowywanie określonych standardów bezpieczeństwa. W ten sposób możemy mieć pewność, że lotnik ma stale monitorowany stan zdrowia, dzięki czemu będzie właściwie wykonywał swoje zadania, i nie cierpi na żadne postępujące choroby, które mogłyby temu przeszkodzić. Przepisy określają również, jaką wiedzę, umiejętności i doświadczenie lotnicze musi posiadać pilot, aby wykonywać czynności lotnicze. To samo odnosi się choćby do niezawodności statków powietrznych i ich podzespołów. Prawo lotnicze określa wreszcie wymagania i ograniczenia dotyczące czasu pracy i odpoczynku personelu lotniczego, co ma zapewnić, że personel nie są przemęczony. Szkolenie i trening lotniczy oraz selekcja personelu ma na celu realizację przepisów w zakresie wymagań stawianych zatrudnionym osobom⁶³.

Przykładami zagrożeń płynących z interakcji L – S są niepełne lub niewłaściwe procedury, niewłaściwe zrozumienie mylącej symboliki czy list kontrolnych lub map, nieracjonalne układy podręczników i instrukcji⁶⁴.

Interakcje Liveware – Hardware (załoga lotnicza – materialne elementy systemu) – w tej grupie interakcji będziemy rozpatrywali możliwości wykorzystania sprzętu lotniczego przez człowieka⁶⁵. Współdziałanie człowieka z maszyną można usprawniać w zakresie projektu kokpitu czy stanowiska pracy, rozmieszczając w odpowiednim (intuicyjnym) miejscu określone przyrządy, ułatwiając ich obsługę i odczytywanie informacji, zwiększając ergonomię przyrządów, łatwość użytkowania oraz zastosowanie odpowiednich narzędzi czy ogólny komfort pracy. Źródła informacji, takie jak przyrządy w kokpicie, wyświetlacze, głośniki używane do sygnalizowania alarmów, muszą przekazywać informacje łatwe do rozpozna-

⁶² P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

⁶³ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 45.

⁶⁴ P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

⁶⁵ Ibidem.

nia, odczytu i odróżnienia od innych, dokładne, precyzyjne i wiarygodne. Systemy alarmowe, które mają skupić całą uwagę pilota na sygnalizowanym problemie, muszą być wiarygodne i włączać się jedynie we właściwej sytuacji, tak żeby ich sygnały nie były bagatelizowane. Zasady działania coraz częściej stosowanej w awionice automatyki muszą być zrozumiałe dla operatora sprzętu i właściwie wykorzystywane⁶⁶.

Przykładami zagrożeń płynących z interakcji L – H są źle umiejscowione przyrządy, przekazywanie niejednoznacznych informacji, trudnych do szybkiego zrozumienia, błędy w ostrzeganiu systemów alarmowych, uruchomienia się funkcji automatycznych w niespodziewanych sytuacjach lub w niepożądany sposób⁶⁷.

Interakcje Liveware – Environment (załoga lotnicza – środowisko wykonywania operacji) – relacja pomiędzy pilotem a środowiskiem znacząco wpływa na bezpieczeństwo⁶⁸. Naturalne elementy środowiska zewnętrznego, takie jak warunki pogodowe lub geograficzne, mogą powodować przegrzanie lub wyziębienie organizmu, oślepienie lub brak oświetlenia. Niskie ciśnienie atmosferyczne lub mała ilość tlenu w powietrzu mogą upośledzać podejmowanie decyzji lub powodować utratę przytomności. Góry lub lasy mogą być przeszkodami terenowymi utrudniającymi podejście do lądowania lub samo lądowanie, powodując niespodziewane ruchy powietrza. Loty transkontynentalne wiążą się z przekraczaniem stref czasowych, co wpływa na zmiany rytmu biologicznego pilota. Sztuczne elementy środowiska lotniczego, takie jak infrastruktura lotniskowa, mogą być skomplikowane, w remoncie, mieć tzw. *hot spots*, czyli miejsca szczególnie niebezpieczne, np. z powodu skrzyżowania dróg startowych, dróg kołowania i dróg technicznych. Całe pole manewrowe lotniska może być nieodśnieżone, śliskie z powodu lodu, śniegu lub błota. Środowisko wewnętrzne bywa niedostatecznie oświetlone, hałaśliwe, bez świeżego powietrza. Inne problemy to brak dostępu do toalety, możliwości odpoczynku w pomieszczeniu socjalnym. Brak pożywienia regeneracyjnego czy napojów może być przyczyną kłopotów z koncentracją i zaangażowaniem w pracę. Analizując całą organizację lotniczą, można zwrócić uwagę na kulturę pracy, rodzaje i liczbę zadań, liczbę zaangażowanego personelu i sprzętu, infrastrukturę, zapewnienie komfortu socjalnego i dbałość o sprawy pracownicze. W odniesieniu do funkcji państwowych możemy rozpatrywać zaangażowanie władzy lotniczej w nadzór nad organizacjami lotniczymi czy wykorzystywanie wiedzy płynącej z nadzoru lub informacji otrzymywanych od organizacji do tworzenia nowego prawa. Należy również przeanalizować politykę danego państwa,

⁶⁶ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 45.

⁶⁷ P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

⁶⁸ Ibidem.

uwzględniając choćby ograniczenia w dostępności do sprzętu i informacji czy zadania narzucone do wykonania⁶⁹.

Przykładami zagrożeń interakcji L – E mogą być iluzje wzrokowe o zmroku lub brzasku, przy niedostatecznym oświetleniu, zgubienie narzędzi przez mechanika z powodu braku wózków narzędziowych, nadmierne oszczędzanie przez zarządzających i niezapewnienie wystarczającej ilości zasobów do wykonywania zadań, brak polityki jakości, brak odzieży ochronnej, niskie morale współpracowników⁷⁰.

Interakcje Liveware – Liveware. Współpracę pomiędzy załogą lotniczą a personelem wspierającym operacje należy analizować w dwóch kategoriach: komunikacji oraz współdziałania⁷¹. Komunikacja pilotów odbywa się z kontrolerami ruchu lotniczego, personelem pokładowym, mechanikami czy też kierownictwem organizacji, kadrami, sprzętaczami. Komunikacja może być niepełna lub powodować niezrozumienie. Niewystarczająca umiejętność posługiwania się językiem komunikacji lub też językiem podręczników i instrukcji albo znaki pokazywane ręcznie mogą powodować nieporozumienia i istotne błędy. Współdziałanie pilotów z personelem bezpośrednio niezaangażowanym w wykonywanie zadań obejmuje wspólne podejmowanie decyzji, delegowanie odpowiedzialności i zadań, nadzór i koordynację działań, zapewnienie odpowiedniej informacji, dobieranie członków zespołów, przywództwo⁷².

Przykładami zagrożeń związanych z kooperacją personelu lotniczego i wspierającego (L – L) są błędy komunikacji pomiędzy pojedynczymi członkami personelu, nieporozumienia, rozmycie się odpowiedzialności, niedopełnienie obowiązków, niewłaściwe rozdzielanie obowiązków⁷³.

Do zobrazowania tego problemu można posłużyć się opisanym wypadkiem wypadnięcia z drogi startowej samolotu VW-XYZ. Wypadek miał miejsce, ponieważ:

- Piloci (pierwszy Liveware) byli niedoświadczeni, nie przerwali podejścia pomimo złych warunków; nieprzerwanie lądowania przy przewidywanym późnym przyziemieniu (błąd decyzji);
- Interakcje L – S – brak przepisów zabraniających dobierania załogi spośród osób z niskim doświadczeniem;
- Interakcje L – H – niesygnalizowanie przez samolot niepoprawnego podejścia, niezadziałanie systemu automatycznego hamowania;
- Interakcje L – E – trudne warunki atmosferyczne, krótka i wąska droga startowa;

⁶⁹ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 45.

⁷⁰ P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

⁷¹ Ibidem.

⁷² E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 45.

⁷³ P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

- Interakcje L – L – niezabronienie przez kontrolera ruchu lotniczego podejścia do lądowania w trudnych warunkach; decyzja przełożonych o wyznaczeniu niedoświadczonej załogi do danego lotu; decyzja zarządu o otworzeniu połączenia z niebezpiecznym lotniskiem oraz ograniczenie szkolenia na symulatorze.

Drugi ciekawy model bezpieczeństwa zaproponował James Reason. Jest to tzw. model *Swiss Cheese*⁷⁴, który bardzo dobrze odzwierciedla podejście organizacyjne w bezpieczeństwie lotów. Model ten zakłada, że w rzeczywistości wykonywania lotów istnieją zagrożenia, które oddziałują na operacje lotnicze i mogą doprowadzić do wypadku, czyli niepożądanego efektu działania. Reason stwierdza, że bezpieczeństwo zależy od pięciu elementów tworzących poziomy organizacji lotniczej:

1. wysoki szczebel zarządzania organizacji lotniczej (np. zarząd); menedżerowie na tym szczeblu określają cele organizacji, strategię, politykę organizacji, a także przydzielają siły i środki do realizacji wyznaczonych celów i zadań⁷⁵;
2. niski szczebel zarządzania (np. kierownicy działów, kierownicy zmiany); kierownicy na tym szczeblu dystrybuują dostępne siły i środki do wykonania zadań, nadzorują wykonywanie bieżących zadań, mają możliwość nie dopuścić do wykonywania zadań obciążonych nadmiernym ryzykiem;
3. warunki sprzyjające niebezpiecznemu działaniu przez załogę lotniczą, np. pośpiech, przemęczenie, trudne warunki atmosferyczne, małe doświadczenie, nieefektywne szkolenie, usterki techniczne sprzętu;
4. działania załogi wykonującej dany lot, popełnianie błędów i naruszeń, ale również „ratowanie się” w sytuacji niebezpiecznej;
5. działanie (lub brak działania czy niewłaściwe działanie) systemów ochronnych (np. TCAS, EGPWS, sygnalizacja niewłaściwego skonfigurowania samolotu do startu czy układy automatyki w awionice statku powietrznego); systemy, które zastępują lub wspierają część czynności poprzez dostarczanie przeanalizowanej informacji i sygnalizowanie sytuacji niebezpiecznej oraz wspomaganie załogi w podejmowaniu decyzji⁷⁶.

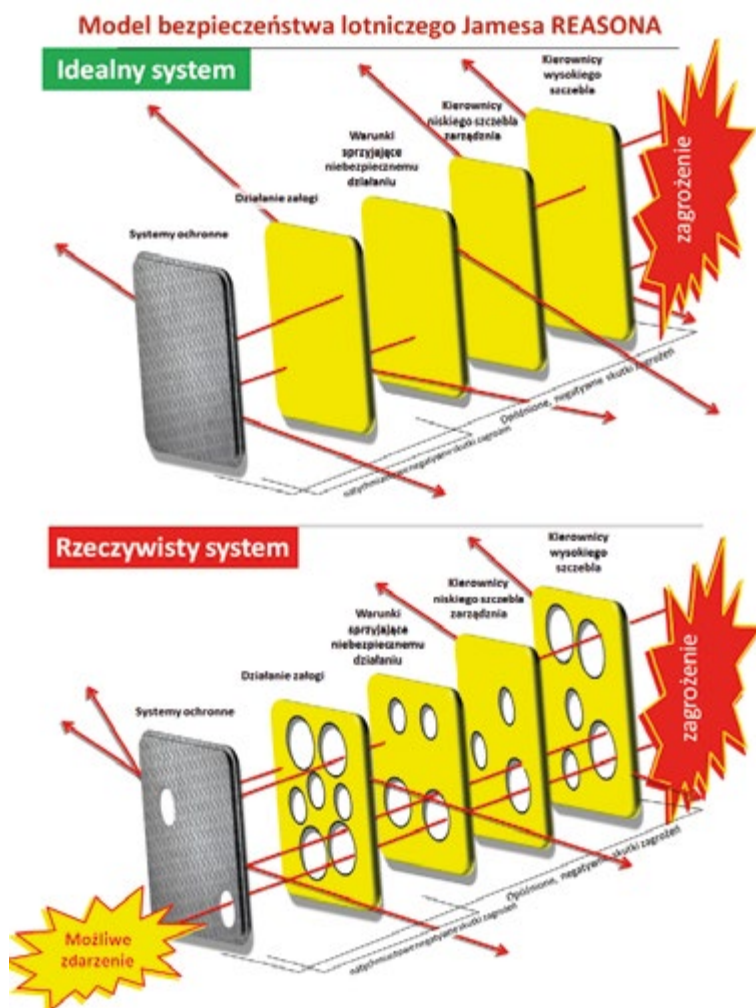
Wszystkie te poziomy tworzą pewne bariery, które rozmieszczone kolejno od wysokiego szczebla zarządzania wpływają na poziom bezpieczeństwa i mają chronić wykonywaną operację lotniczą przed zagrożeniami, których nie da się wyeliminować. To pokazuje również, że system ten,

⁷⁴ *Safety Management Manual...*, s. 12.

⁷⁵ Niektórzy interpretatorzy modelu Jamesa Reasona włączają do tego poziomu państwo, które przede wszystkim ustala przepisy lotnicze.

⁷⁶ P. GALEJ: *Human Factors Management...*, s. 372.

z powodu błędów i niedoskonałości, może także sam stwarzać zagrożenia, ale kolejne bariery mają przed nimi ochronić operację. „Ostatnią deską ratunku” są specjalne techniczne systemy ochronne, które mają sygnalizować błędy lub pojawienie się sytuacji niebezpiecznych i pomagać w ich rozwiązywaniu. Powoduje to, że pojedynczy błąd nie przynosi natychmiast negatywnych skutków, ponieważ jest wychwytywany przez kolejną barierę. Tak ma funkcjonować idealny system, który jednak nie istnieje. W rzeczywistości w opisywanych poziomach jest wiele dziur, jak w plastrach żółtego sera (*Swiss Cheese*). Symbolizują one błędy lub braki na każdym szczeblu organizacji lotniczej. Pojedyncza dziura sama w sobie stanowi zagrożenie, ponieważ obrazuje obszar niechroniony. Duża liczba takich dziur na każdym poziomie, połączonych z błędami lub brakiem systemów ochronnych, może powodować, że „dziury” na każdej barierze niejako nałożą się, co sprawi, że dane zagrożenie nie będzie chronione przez jakikolwiek poziom i może doprowadzić do wystąpienia zdarzenia. W takim przypadku (zbiegu okoliczności, który tworzy sytuację operacyjną każdego lotu – rzeczywistość operacyjną) faktyczne wystąpienie zdarzenia zależy już tylko od „szczęścia”. Większość opisanych zagrożeń ma charakter ukryty, czyli pojawiają się jedynie przy określonym zbiegu okoliczności – nałożeniu się opisywanych dziur, co z reguły rozwija się w czasie. Jedynie zagrożenia pojawiające się na ostatnich szczeblach, a więc na skutek niebezpiecznego działania załogi lub błędów w systemach ochronnych albo ich braku, mogą powodować natychmiastowe skutki – nawet wtedy, gdy wyższe szczeble funkcjonują prawidłowo (rysunek 4).



Rysunek 4. Model bezpieczeństwa lotniczego autorstwa Jamesa Reasona, tzw. *Swiss Cheese*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. GALEJ, *Human Factors Management...*, s. 371.

Posługując się modelem *Swiss Cheese*, można opisać analizowany już wypadek samolotu VW-XYZ. Za pomocą opracowanych przez Jamesa Reasona poziomów organizacji, możemy zobrazować łańcuch przyczynowo-skutkowy tego potencjalnego wypadku. W pierwszej kolejności wystąpiły niebezpieczne błędy lub działania najwyższego kierownictwa operatora AERO: ograniczenie liczby szkoleń pilotów na symulatorze oraz decyzja o wykonaniu operacji do portu lotniczego PORT z krótką i wąską drogą startową (1 – poziom wysokiego szczebla zarządzania). Następnie podjęto

decyzję na szczeblu niższego kierownictwa AERO o doborze załogi spośród personelu o małym doświadczeniu w lataniu w trudnych warunkach atmosferycznych i przy krótkich, wąskich drogach startowych (2 – poziom niskiego szczebla zarządzania). Kolejne zagrożenia to: wystąpienie w czasie lądowania trudnych warunków atmosferycznych w postaci niskiej widzialności i obfitego deszczu, niezamknięcie lotniska przez dyżurnego operacyjnego PORTU, krótka i wąska droga startowa w PORCIE (3 – warunki sprzyjające niebezpiecznemu działaniu), kontynuowanie lądowania przez pilotów pomimo trudności w ustabilizowaniu podejścia i możliwości późnego przyziemienia (4 – działanie załogi), brak lub niewłaściwe zadziałanie systemu automatycznego hamowania (5 – działanie systemów ochronnych). Zgodnie z modelem Reasona, patrząc od dołu, widzimy, że gdyby poszczególne bariery działały, nie doszłoby do wypadku. Gdyby system automatycznego hamowania zadziałał prawidłowo (5), samolot nie wypadłby z drogi startowej. Gdyby piloci przerwali podejście, nie doprowadziliby do sytuacji niebezpiecznej (4). Gdyby na lotnisku były dobre warunki atmosferyczne lub też droga startowa miała wymiary, do których przyzwyczajona jest załoga (lub gdyby lądowali na znanym sobie lotnisku), załoga mogłaby lepiej zaplanować podejście (3). Gdyby załoga była dobrana z uwzględnieniem doświadczenia lądowania na krótkich i wąskich drogach startowych, nie popełniłaby błędów jak załoga niedoświadczona (2). Gdyby wyższe kierownictwo nie postanowiło wykonywać połączeń z niebezpiecznym portem lotniczym lub też przeznaczyło dodatkowe środki na szkolenie na symulatorze, polegające na treningu tego typu podejść i lądowań w warunkach bezpiecznych (symulacji) (1), to błędy na niższych barierach nie zdarzyłyby się. Gdyby którykolwiek poziom zadziałał prawidłowo, to przecięłby opisany łańcuch przyczynowo-skutkowy i nie doszłoby do wypadku. Ponieważ powoduje to najmniejsze straty, pożądane jest, aby przecięcie łańcucha nastąpiło jak najwyżej, czyli na poziomie zarządzania, eliminując zagrożenia, zanim wykonywane operacje zostaną na nie wystawione. Nie wymagałoby to zaangażowania „kolejnych” barier, które jak wspomniano, nigdy nie są idealne i zawsze może się zdarzyć, że nie zadziałają. Zrozumienie tej zasady jest kluczem do zarządzania bezpieczeństwem.

Wykorzystując wiedzę na temat bezpieczeństwa lotów, źródeł zagrożeń oraz podejścia systemowego i organizacyjnego w bezpieczeństwie, opartą przede wszystkim na modelu autorstwa Reasona (*Swiss Cheese*), zauważono, że bezpieczeństwo lotów należy traktować znacznie szerzej. Skupiając się wyłącznie na locie statku powietrznego (które rozpatruje bezpieczeństwo lotów)⁷⁷, nie można dostrzec pierwotnych przyczyn sytu-

⁷⁷ Lot statku powietrznego jest rozpatrywany w przypadku stałopłatów od momentu rozpoczęcia rozbiegu do startu do momentu zakończenia dobiegu lub skołowania z drogi startowej, a w przypadku wiroplatów od momentu oderwania się od ziemi do momentu przyziemienia.

acji niebezpiecznych, które powstają wewnątrz danej organizacji lub na zewnątrz niej, wymuszając dostosowanie się organizacji do tych warunków. Należy więc przestać mówić o bezpieczeństwie lotów odnoszącym się do wykonywania poszczególnych operacji lotniczych – zdjąć to ograniczenie jedynie co do wykonywania lotu i skupić się na bezpieczeństwie lotniczym w szerokim, systemowym, organizacyjnym kontekście. Obrazuje to zmiana definiowania bezpieczeństwa przez ICAO. *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [Doc 9859] oraz Załącznik 19 do konwencji chicagowskiej *Zarządzenie bezpieczeństwem* pokazują, w jakim kierunku ewoluuje w ostatnim czasie podejście do bezpieczeństwa. Najnowsze, trzecie wydanie *Podręcznika...* (2012) określa bezpieczeństwo w lotnictwie jako „stan, w którym możliwość wystąpienia szkody w stosunku do osób lub mienia jest zredukowana i utrzymywana na akceptowalnym poziomie lub poniżej tego poziomu poprzez ciągły proces identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa”⁷⁸. Załącznik 19 do konwencji chicagowskiej (2013) wskazuje, że bezpieczeństwo to stan, w którym ryzyka związane z różnymi rodzajami działalności lotniczej, stanowiącymi bezpośrednie wsparcie operacji statku powietrznego, są obniżone do akceptowalnego poziomu i kontrolowane⁷⁹. Opierając się na modelu Reasona, można powiedzieć, że podnoszenie lub utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie polega na „łataniu dziur” w organizacji lotniczej. Tak, w sposób bardzo potoczny, można opisać cel zarządzania bezpieczeństwem.

3. Zarządzanie bezpieczeństwem

3.1. Podstawy wiedzy o zarządzaniu

Zarządzanie, podobnie jak bezpieczeństwo, jest terminem, który może być wykorzystywany w wielu dziedzinach nauki. Również nauka o zarządzaniu jest osobną dyscypliną naukową, ale „zarządzają” m.in. prakseolodzy, ekonomiści, inżynierowie, prawnicy. *Encyklopedia PWN* definiuje, że zarządzanie to „zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem, potrzebą danego przedmiotu zarządzania”. Te działania to⁸⁰:

1. planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągnięcia oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania);

⁷⁸ Tłumaczenie autora z *Safety Management Manual...*, na dzień 15.10.2015 r. brak jest polskiego tłumaczenia najnowszego wydania (trzeciego) *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem...*

⁷⁹ Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, ICAO, wyd. 1, Montreal 2013, s. 1–2.

⁸⁰ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarzadzanie;4000464.html> [dostęp: 01.07.2015].

2. organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania);
3. przewodzenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań);
4. kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji)⁸¹.

Spośród wielu definicji terminu „zarządzanie” znana jest definicja autorstwa teoretyka i praktyka zarządzania Petera Druckera: „Zarządzanie dotyczy przede wszystkim ludzi. Jego celem jest takie współdziałanie wielu osób, które pozwala zneutralizować słabości i maksymalnie wykorzystać talenty i silne strony uczestników”⁸². Inny ceniony specjalista Ricky Griffin postrzega zarządzanie znacznie szerzej: „Zarządzanie jest zestawem działań (obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”⁸³. Griffin wyraźnie wskazuje większą liczbę rodzajów zasobów organizacji niż tylko zasoby ludzkie. Takie spojrzenie pozwoliło na rozwój podejścia systemowego w zarządzaniu, w którym możemy znaleźć wiele podobieństw do podejścia systemowego w bezpieczeństwie. „Zarządzanie organizacją powinno być: systemowe (całościowe), elastyczne i otwarte na zmieniające się otoczenie i dostosowanie się do niego, a tam, gdzie jest możliwe, kształtowane tak, aby zrealizować cele organizacji”⁸⁴.

Zarządzaniem zaczęto interesować się w połowie XIX w. W tym okresie nastąpił rozwój organizacji, głównie produkcyjnych. Przedsiębiorstwa rozrastały się i zatrudniały coraz więcej ludzi. Dotychczasowa wiedza, pochodząca z doświadczeń prowadzenia mniejszych i prostszych przedsiębiorstw, była niewystarczająca. Z czasem dywersyfikacja zadań oraz komplikowanie procesu produkcyjnego powodowało, że każda gałąź przemysłu i rodzaj organizacji wymagały nowych rozwiązań i metodyk. Okazało się, że uniwersalne teorie i metody zarządzania są niemożliwe, dlatego teoretycy i praktycy zarządzania rozwijają dorobek swojej dyscypliny naukowej, dopracowując podstawy metodyki. W ostatnim czasie zarządza się informacją, zasobami ludzkimi, procesami, projektami czy systemami. Rozwój przedmiotowości zarządzania pozwolił spojrzeć na działania zmierzające do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie w kategorii zarządzania.

⁸¹ Ibidem.

⁸² P. DRUCKER: *Skuteczne zarządzanie*. Warszawa 1976, s. 76.

⁸³ R.W. GRIFFIN: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa 1998, s. 36–39.

⁸⁴ Ibidem.

3.2. Geneza zarządzania bezpieczeństwem

Wykorzystując znajomość szerokiego zakresu definicji zarządzania i bezpieczeństwa, można dokonać kompozycji obu terminów w jeden, nowy: zarządzanie bezpieczeństwem. Pozwoli to zrozumieć jego przedmiotowość, celowość i podmiotowość. Przydatne będzie do tego również podejście systemowe. Przedmiotem zarządzania bezpieczeństwem jest bezpieczeństwo – w rozpatrywanym tutaj przypadku bezpieczeństwo lotnicze. Zgodnie z definicją z Załącznika 19 do konwencji chicagowskiej pożądane jest kontrolowanie i obniżenie ryzyka związanego z działalnością lotniczą do akceptowalnego poziomu⁸⁵, co ustanawia celowość zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie. Podmiotem zarządzania bezpieczeństwem jest kierownictwo organizacji lub też osoba wyznaczona do tego przez kierownictwo. Obowiązki wykonawcze spoczywają na całym personelu danej organizacji. Wykorzystując powyższe, należy stwierdzić, że **zarządzanie bezpieczeństwem jest zbiorem działań zarządczych obejmujących: ustanowienie polityki bezpieczeństwa i celów bezpieczeństwa oraz ich realizację; zarządzanie ryzykiem, zapewnianie bezpieczeństwa, promowanie bezpieczeństwa, które mają na celu obniżenie ryzyk związanych z działalnością lotniczą do akceptowalnych poziomów i kontrolowanie tych ryzyk.**

Wykorzystując przedstawioną powyżej definicję oraz opisaną w poprzednim podrozdziale ewolucję myślenia na temat bezpieczeństwa lotów, można łatwo zauważyć, że klasyczne podejście do bezpieczeństwa z ery technicznej i ery człowieka oraz działania podejmowane w tych okresach, z wyłączeniem kwestii związanej z obniżaniem ryzyk i zastąpieniem jej zmniejszaniem liczby wypadków lotniczych, wypełniają tę definicję. Można więc jasno stwierdzić, że kiedy człowiek zaczął próbować zmniejszyć liczbę wypadków lotniczych (aby wypadki, które już zaistniały, nie powtórzyły się), już wtedy zarządzał bezpieczeństwem, koncentrował się jednak tylko na skutkach znanych sobie zagrożeń. Skupienie się na wypadkach powodowało, że klasyczne zarządzanie bezpieczeństwem miało charakter reaktywny (ang. *reactive*). Zawodne lotnictwo z czasów swoich początków oraz brak rozwiniętej wiedzy na temat bezpieczeństwa lotów powodowały, że strategie zarządzania bezpieczeństwem opracowywano głównie na podstawie wyników badań wypadków lotniczych, czyli opierano się na „dniu wczorajszym”. Od początku lat 70. XX w., dzięki znacznemu rozwojowi nauki i techniki, lotnictwo zaczęło stawać się systemem coraz bezpieczniejszym. W latach 70. XX w. liczba wypadków śmiertelnych na 1 mln godzin nalotu nie przekraczała 0,07. Myślenie o ciągłym dynamicznym

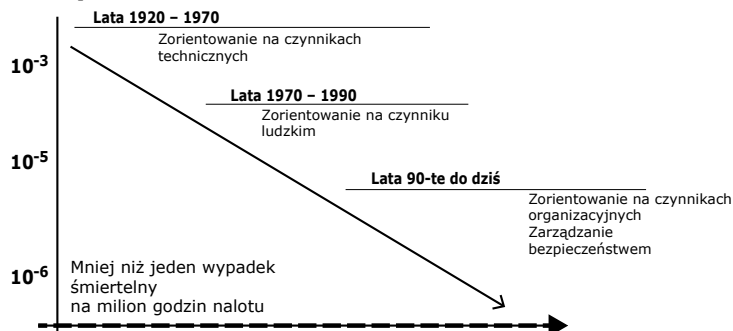
⁸⁵ Załącznik 19 do Konwencji...

wzroście liczby wykonywanych lotów oraz zmniejszeniu się liczby wypadków i rozwoju technologii dostarczającej informacji o bezpieczeństwie, np. FDR i CVR, spowodowało, że zaczęto również badać incydenty. Pozwoliło to wprowadzić szerszą perspektywę w zarządzaniu bezpieczeństwem; rozpoznając przyczyny incydentów, zauważono podstawowe zagrożenia bezpieczeństwa i zrozumiano, że są pierwotnymi przyczynami wypadków⁸⁶. „Podczas gdy zmniejszanie ilości wypadków zawsze pozostanie priorytetem lotnictwa, są ważniejsze czynniki niż przewidywania statystyczne leżące u podstaw przejścia do stworzenia obszaru zarządzania bezpieczeństwem w międzynarodowym lotnictwie cywilnym na całym świecie [...]”⁸⁷. Możliwość rozpoznawania zagrożeń pozwala wprowadzać proaktywne działania (ang. *proactive*), które mają na celu niejako wyprzedzić wypadek i uchronić organizację przed jego negatywnymi skutkami. Najlepszym proaktywnym sposobem rozpoznawania zagrożeń wydaje się monitorowanie parametrów lotu (FDM), analizowanie i ewaluowanie informacji uzyskanych z audytów bezpieczeństwa (np. LOSA), obowiązkowe i dobrowolne raportowanie przez personel niebezpiecznych sytuacji. Podejście to koncentruje się na teraźniejszych operacjach i myśleniu o „dniu dzisiejszym”. Kolejnym krokiem jest wykorzystywanie pozyskiwanych danych dotyczących bezpieczeństwa do przewidywania powstania przyszłych zagrożeń i trendów w uzyskiwaniu poziomu bezpieczeństwa, co jest myśleniem o „dniu jutrzejszym”. Zagrożenia, które jeszcze nie istnieją lub też nie ma na te zagrożenia ekspozycji przy aktualnie wykonywanych operacjach lub użytkowanym sprzęcie, mogą się w przyszłości pojawić w naszej działalności. Jest to podejście prognozujące (ang. *predictive*). Działania proaktywne i prognozujące mają nie dopuścić do pojawienia się ekspozycji na istniejące i pojawiające się zagrożenia (wykres 2).

⁸⁶ Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem..., wyd. 2, s. 3–5.

⁸⁷ Ibidem.

Wykres 2. Era techniczna, era człowieka i era organizacyjna w zarządzaniu bezpieczeństwem



Źródło: P. GALEJ: *Podstawy prawne implementacji systemu zarządzania bezpieczeństwem w polskich przedsiębiorstwach lotniczych*. Materiały pokonferencyjne, II ogólnopolska konferencja „Air law and technology”, Rzeszów 2014.

Początki współczesnego zarządzania bezpieczeństwem sięgają przełomu XX i XXI w. W tym okresie notowano w lotnictwie mniej niż 0,01 wypadków na milion godzin nalotu⁸⁸. Skupienie się na badaniu incydentów pozwoliło coraz bardziej rozwijać systemowe podejście do bezpieczeństwa w tej dziedzinie ludzkiej działalności. Dodatkowo wykorzystanie wiedzy nt. zarządzania i potraktowanie bezpieczeństwa w lotnictwie jako przedmiotu zarządzania dostarczyło wielu możliwości do wykorzystania, przede wszystkim z zakresu metodyki zarządzania w procesach zapewniania bezpieczeństwa, tj. planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania. W szczególności możemy tutaj wskazać podejmowanie decyzji opartych na informacjach dotyczących bezpieczeństwa, pozyskanych w ramach zarządzania bezpieczeństwem⁸⁹. Informacje te powinny pochodzić z jak największej liczby części organizacji, najlepiej z całej organizacji, aby rozpoznać jak najwięcej zagrożeń bezpieczeństwa i móc na nie reagować – prognozując, proaktywnie, nie zapominając o reaktywnym, klasycznym wyciąganiu wniosków z badania zdarzeń lotniczych, które miały miejsce (rysunek 5). Odnoszą się one do zagrożeń, które istnieją i już skutkowały zdarzeniami, a więc mają realny i niszczący potencjał (ryzyka związane z istnieniem tych zagrożeń nie zostały wyeliminowane w trakcie działań proaktywnych i prognozujących).

⁸⁸ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 22.

⁸⁹ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 3–5.



Rysunek 5. Podejście do zarządzania bezpieczeństwem. Pożądane jest wykorzystywanie wszystkich trzech metod

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszych latach XXI w. obradowano na forum ICAO w celu wprowadzenia usystematyzowanego zarządzania bezpieczeństwem. Postanowiono, że narzędziem do tego będą systemy z obligatoryjnymi elementami i procesami, które będą musiały być implementowane przez państwa członkowskie oraz do wyszczególnionych organizacji lotniczych wykonujących swoją działalność o zasięgu międzynarodowym (charakter ICAO), pod nadzorem operacyjnym danych państw. Dotyczy to m.in. operatorów lotniczych i portów lotniczych⁹⁰. System państwowy nazwano Krajowym Programem Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (ang. *State Safety Programme, SSP*). System skierowany do organizacji lotniczych nazwano Systemem Zarządzania Bezpieczeństwem (ang. *Safety Management System, SMS*). Zarządzanie bezpieczeństwem będzie realizowane przez państwa i organizacje lotnicze równolegle z zarządzaniem jakością. Systemy zarządzania jakością (ang. *Quality Management System, QMS*) oraz wykorzystujące metodykę zarządzania jakością systemy monitorowania zgodności (ang. *Compliance Monitoring System, CMS*) zorientowane są na zapewnienie zgodności wyrobu lub działalności lotniczej z właściwymi przepisami lotniczymi. Skupienie QMS/CMS na przepisach i zgodności z nimi odróżnia te systemy od SSP/SMS, które skupiają się na zagrożeniach i związanych z nimi ryzykach. Właściwe funkcjonowanie zarządzania jakością/monitorowania zgodności oraz zarządzania bezpieczeństwem jest konieczne dla zapewniania bezpieczeństwa – nie ma możliwości uzyskania tego bez

⁹⁰ *Safety Management Manual...*, s. 62.

zgodności z przepisami. SMS i CMS są wymagane przez przepisy europejskiego prawa lotniczego jako obligatoryjne elementy systemu zarządzania (ang. *Management System*, MS) organizacji lotniczych certyfikowanych zgodnie z tymi przepisami. Dotyczy to m.in. europejskich operatorów lotniczych i zarządzających lotniskami.

Historia implementowania zarządzania bezpieczeństwem do organizacji lotniczych rozpoczęła się w 2001 r. na forum ICAO, kiedy to do Załącznika 11 – *Służby ruchu lotniczego* oraz Załącznika 14 – *Lotniska* wprowadzone zostały pierwsze elementy zarządzania bezpieczeństwem, nazwane Programami Zarządzania Bezpieczeństwem, dla organizacji zapewniających służby ruchu lotniczego oraz certyfikowanych lotnisk. W 2006 r. na konferencji dyrektorów generalnych lotnictwa cywilnego (dyrektorów krajowych władz lotniczych, odpowiedników polskiego Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, przyp. autora) – DGCA/06⁹¹ postanowiono rozpocząć wprowadzanie zmian do obowiązujących do tego czasu 18 Załączników do konwencji chicagowskiej⁹². W 2006 r. zmieniono Załączniki 6, 11 i 14, wprowadzając pierwsze zasady SSP. W tych samych Załącznikach w 2009 r. nakreślono pierwsze ramy SMS. W 2010 r. przyjęto kolejne zmiany dotyczące implementacji SSP i SMS w szkoleniu lotniczym, obsłudze technicznej, operacjach lotniczych oraz produkcji. W sumie do 2010 r. zmian wprowadzających kwestie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem doczekały się następujące załączniki ustanawiające normy (standardy) i rekomendowane praktyki (ang. *Standards and recommended practices*, SARP's) w określonych dziedzinach lotnictwa:

- Załącznik 1 – *Licencjonowanie personelu*;
- Załącznik 6 – *Eksplotacja statków powietrznych*, w częściach:
 - Cz. I *Międzynarodowy, zarobkowy transport lotniczy – samoloty*;
 - Cz. II *Międzynarodowe lotnictwo ogólne*;
 - Cz. III *Operacje międzynarodowe – śmigłowce*;
- Załącznik 8 – *Zdatność do lotu statków powietrznych*;
- Załącznik 11 – *Służby ruchu lotniczego*;
- Załącznik 13 – *Badanie wypadków i incydentów lotniczych*;
- Załącznik 14 – *Lotniska*;
 - t. I – *Projektowanie i eksploatacja lotnisk*⁹³.

Dodatkową rekomendacją po konferencji DGCA/06, jasno powtórzoną w rekomendacji po Konferencji Wysokiego Szczebla nt. Bezpieczeństwa – HLSC w 2010 r., była potrzeba stworzenia nowego załącznika poświęconego

⁹¹ 19 Załącznik do Konwencji..., s. ix.

⁹² *Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem...*, s. 5.

⁹³ Załączniki do konwencji chicagowskiej są dostępne na stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego: [http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-mi%C4%99dzynarodo we/206-konwencje](http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-mi%C4%99dzynarodo%20we/206-konwencje) [dostęp: 15.07.2015].

wyłącznie zarządzaniu bezpieczeństwem. W zamyśle miałyby on skupić w jednym miejscu wszystkie SARP's skierowane do państw członkowskich przy tworzeniu własnych SSP oraz organizacji lotniczych, od których ICAO wymaga wprowadzenia SMS. Takie rozwiązanie, choć wymagające dużo więcej czasu i wysiłku, wydaje się o wiele efektywniejsze niż dotychczasowe rozdzielanie SARP's odnoszących się do zarządzania bezpieczeństwem do różnych załączników. Biorąc pod uwagę, że bezpieczeństwo w lotnictwie jest priorytetem eksponowanym przez ICAO, takie rozwiązanie z pewnością było trafione.

Opracowywanie Załącznika 19 zaczęło się od powołania przez Komisję Żeglugi Powietrznej w 2010 r. specjalnego zespołu roboczego – Panelu Zarządzania Bezpieczeństwem (ang. *Safety Management Panel*, SMP), składającego się z 27 członków – ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa, reprezentujących 20 państw członkowskich i 7 organizacji międzynarodowych. Działania SMP zostały zaplanowane na dwa etapy. Od początku pracowano nad reorganizacją i harmonizacją istniejących SARP's oraz materiałów doradczych odnoszących się do zarządzania bezpieczeństwem, aby stworzyć podstawy do pierwszego wydania Załącznika 19. Takie dostosowanie, w szczególności w przypadku materiałów doradczych, miało na celu płynną, bez zbędnych perturbacji, implementację Załącznika 19. W ten sposób pierwsze wydanie Załącznika 19 nie wprowadza żadnych nowych rozwiązań, a jedynie poprzez konsolidację SARP's z sześciu załączników spośród wszystkich ówczesnie istniejących kontynuuje dotychczasowe zasady zarządzania bezpieczeństwem. Drugi etap prac SMP został zaplanowany po opublikowaniu Załącznika 19 i ma polegać na opracowaniu nowych rozwiązań w zarządzaniu bezpieczeństwem przy współpracy państw członkowskich, które mają być wprowadzone do kolejnego (drugiego) wydania Załącznika 19.

Wstępny etap prac SMP został zakończony 25 lutego 2013 r. poprzez przyjęcie projektu Załącznika 19 przez Radę ICAO. Jego pierwsze wydanie zostało opublikowane przez Sekretarza Generalnego ICAO w dniu 15 lipca 2013 r. Załącznik 19 zaczął obowiązywać 14 listopada 2013 r. W tym też dniu wprowadzono zmiany do załączników do konwencji chicagowskiej posiadających SARP's, odnoszące się do zarządzania bezpieczeństwem, która to konwencja je wykreśla i niejako przenosi do nowo przyjętego dedykowanego Załącznika 19⁹⁴. Stworzenie nowego załącznika skupionego tylko

⁹⁴ Warto w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. Dz.U. z 2002, Nr 130, poz. 1112 z późn. zm. załączniki do konwencji chicagowskiej wchodzą w obowiązywanie w Rzeczypospolitej Polskiej na mocy oświadczenia rządowego dotyczącego ich obowiązywania. Do dnia 30.10.2015 r. stosowne oświadczenie o obowiązywaniu 19 Załącznika do konwencji chicagowskiej nie zostało ogłoszone.

i wyłącznie na zarządzaniu bezpieczeństwem można uznać za dowód priorytetu bezpieczeństwa dla ICAO.

Sekretarz ICAO w formie materiałów doradczych (ang. *Guidance Material*) wydaje podręczniki do implementowania SARP's, które opisują sposoby ich wdrożenia i utrzymania. W 2006 r. opublikowano pierwsze wydanie *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [Doc 9859] (ang. *Safety Management Manual ICAO*), tzw. ICAO SMM, który w tym czasie odnosił się do kwestii zarządzania bezpieczeństwem pojawiających się w istniejących wtedy załącznikach do konwencji chicagowskiej; w dokumencie tym skupiono się głównie na zarządzających lotniskami. W 2013 r. opublikowano trzecie wydanie ICAO SMM, które jest spójne z Załącznikiem 19 do konwencji chicagowskiej – SARP's wymienione w załączniku są dosyć dokładnie opisane wraz z przedstawionym planem i harmonogramem do ich wprowadzania przez państwa i organizacje lotnicze, co daje pewność prawidłowego osiągnięcia zgodności z SARP's.

Unia Europejska sukcesywnie wdraża do europejskiego systemu prawnego SARP's odnoszące się do zarządzania bezpieczeństwem⁹⁵. Polega to na uchwalaniu rozporządzeń unijnych zgodnych z SARP's i prawie obowiązujących w państwach członkowskich UE – to tak zwane unijne *hard law*. Bazą do tego jest rozporządzenie (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r., tzw. rozporządzenie bazowe (ang. *Basic Regulation*, BR), które wraz z załącznikami określa ogólne i podstawowe standardy bezpieczeństwa (ang. *Essential Requirements*, ER) w europejskim lotnictwie cywilnym. To jakby „europejska konstytucja prawa lotniczego”. Do rozporządzenia bazowego dołączane są sukcesywnie przyjmowane rozporządzenia wykonawcze (ang. *Implementing Rules*), dokładnie regulujące poszczególne gałęzie lotnictwa w UE, m.in. zdadność do lotu, licencjonowanie personelu lotniczego, operacje lotnicze⁹⁶. Do rozporządzeń wykonawczych dołączone jest tzw. *soft law* obejmujące akceptowane sposoby spełnienia wymagań (ang. *Acceptable Means of Compliance*, AMC) i materiały doradcze (ang. *Guidance Material*, GM). AMC i GM są materiałami wydanymi przez EASA, opisującymi, w jaki sposób należy zapewnić zgodność z przepisami z rozporządzeń⁹⁷. Porównując system SARP's ICAO oraz system prawa unijnego, można łatwo zauważyć, że brakuje jednego rozporządzenia regulującego zarządzanie bezpieczeństwem. Kwestie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem na poziomie państwa i organizacji lotniczych są wprowadzone oddzielnie do załączników do rozporządzenia bazowego oraz rozporządzeń wykonawczych w zakresie wymaganym w danej dziedzinie lotnictwa. Brak dedykowanego aktu prawnego do zarządzania bezpieczeń-

⁹⁵ Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem..., s. 7.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

stwem nie jest świadectwem mniejszego zainteresowania Komisji i EASA bezpieczeństwem w lotnictwie w porównaniu z wysiłkami ICAO. Najwyższy na świecie poziom bezpieczeństwa lotniczego w Europie jest priorytetem Komisji i EASA⁹⁸. Przejawia się to w rozwoju europejskich przepisów lotniczych oraz nadzorze ich implementowania przez EASA⁹⁹. Można znaleźć bardziej szczegółowe regulacje, chociaż w pełni zgodne z SARP's¹⁰⁰. Jednak wciąż duży obszar pozostaje do tej pory niezagospodarowany przez EASA. Część SARP's ICAO nie jest uregulowana przez Komisję Europejską i EASA. Niestety, wiele aspektów dotyczących wymagań do SMS nie jest tak obszernie i jasno opisanych przez EASA, jak przez ICAO – EASA nie wydała chociażby oficjalnego materiału doradczego do implementowania i utrzymania SMS uwzględniającego wymagania EASA (np. publikacji na wzór *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ICAO* [Doc 9859]).

3.3. Podstawy zarządzania bezpieczeństwem

Zgodnie z Załącznikiem 19 do konwencji chicagowskiej oraz z prawem unijnym zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym jest podzielone na dwa obszary – obowiązujący państwa i obejmujący odpowiedzialność państwa za zarządzanie bezpieczeństwem oraz obowiązujący na poziomie organizacji lotniczych i obejmujący odpowiedzialność tych organizacji za zarządzanie bezpieczeństwem.

Na obszar odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym składają się Krajowy System Nadzoru nad Bezpieczeństwem (ang. *State Safety Oversight System, SSOS*), który ma na celu sprawowanie przez państwo nadzoru nad bezpieczeństwem działalności lotniczej podległych sobie organizacji lotniczych, oraz Krajowy Program Bezpieczeństwa (ang. *State Safety Programme, SSP*), który służy do zarządzania bezpieczeństwem w państwie¹⁰¹. SSOS i SSP mają być wprowadzone przez państwa członkowskie ICAO, oczywiście także przez państwa UE. Obydwa systemy mają być zgodne w skali ICAO z Globalnym Planem Bezpieczeństwa Lotniczego – GASP [Doc 1004] (ang. *Global Aviation Safety Plan*)¹⁰² oraz Globalnym Planem Żeglugi Powietrznej – GANP [Doc 9750] (ang. *Global Air Navigation Plan*)¹⁰³, a w przypadku państw UE z Europejskim Programem Bezpieczeństwa Lotniczego – EASP (ang. *European Aviation*

⁹⁸ <http://easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-management-system/sms-europe> [dostęp: 9.10.2015].

⁹⁹ EASA, identycznie jak ICAO, wykonuje okresowo audyty nadzorów lotniczych państw sobie podlegających. <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 14.07.2015].

¹⁰¹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. 3-1.

¹⁰² <http://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/GASP.aspx> [dostęp: 9.10.2015].

¹⁰³ <http://www.icao.int/sustainability/GANP%20library/GANP.pdf> [dostęp: 10.10.2015].

Safety Programme)¹⁰⁴ i z Europejskim Planem Bezpieczeństwa Lotniczego – EASp¹⁰⁵ (ang. *European Aviation Safety Plan*)¹⁰⁶.

ICAO, aby zapewnić ciągłą poprawę bezpieczeństwa oraz ułatwienie zarządzania bezpieczeństwem, opracowała strategiczne i globalne podejście opisane w GASP i GANP. Głównymi celami GASP są:

- mierzenie postępu na świecie w dziedzinie bezpieczeństwa;
- ustanawianie ukierunkowanych celów i inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa przy jednoczesnym zapewnieniu sprawnej i skutecznej koordynacji działań uzupełniających bezpieczeństwo między wszystkimi zainteresowanymi stronami¹⁰⁷

Opisane w GANP cele ICAO na lata 2013–2028 to:

- wzmocnienie globalnego bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
- zwiększenie wydajności i poprawienie możliwości pojemnościowych w systemie żeglugi powietrznej światowego lotnictwa cywilnego;
- poprawa ochrony lotnictwa cywilnego i ułatwień w kontekście globalnym;
- wspieranie rozwoju zdrowego i ekonomicznie opłacalnego systemu transportu lotniczego;
- minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko przez lotnictwo cywilne¹⁰⁸.

Analogiczną do GASP dokumentację w skali UE stanowią EASP i EASp, które są spójne z GASP¹⁰⁹. EASP jest niejako odpowiednikiem SSP w skali Unii Europejskiej. Opiera się na komponentach i elementach zarządzania bezpieczeństwem przez państwo – wymaganych w SSP. Opisane są w nim działania UE i w szczególności EASA w zakresie zarządzania bezpieczeństwem, które mają ułatwić wprowadzanie przez państwa członkowskie UE SSP zgodne z systemem prawnym EASA. EASp określa cele bezpieczeństwa UE na najbliższe lata – dokument ten jest co roku uaktualniany w celu uwzględniania bieżącej, ciągle rozwijającej się rzeczywistości operacyjnej¹¹⁰.

Obszar zarządzania bezpieczeństwem na poziomie organizacji lotniczych stanowią indywidualnie i wewnętrznie implementowane przez

¹⁰⁴ <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28EASp%29-2014-2017.pdf>. [dostęp: 9.10.2015].

¹⁰⁵ EASA rozróżnia akronimy Europejskiego Programu Bezpieczeństwa – EASP (duża litera „P” – Europejski Plan Bezpieczeństwa) – EASp (mała litera „p”).

¹⁰⁶ <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28EASp%29-2014-2017.pdf> [dostęp: 9.10.2015].

¹⁰⁷ <http://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/GASP.aspx> [dostęp: 9.10.2015].

¹⁰⁸ <http://www.icao.int/sustainability/GANP%20library/GANP.pdf> [dostęp: 10.10.2015].

¹⁰⁹ *Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem...*, s. 7.

¹¹⁰ <http://easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-management-system/sms-europe> [dostęp: 9.10.2015].

organizacje systemy zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Sukcesywnie zaczynają być wymagane (w części lub całości) w następujących rodzajach organizacji lotniczych:

- Organizacjach szkolenia lotniczego, certyfikowanych zgodnie z Załącznikiem 1 do konwencji chicagowskiej i/lub z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 7 grudnia 2012 r. z późn. zm.;
- Centrach medycyny lotniczej, certyfikowanych zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 7 grudnia 2012 r. z późn. zm.;
- Operatorach lotniczych, certyfikowanych zgodnie z Załącznikiem 6 do konwencji chicagowskiej i/lub z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. z późn. zm.;
- Organizacjach obsługowych świadczących usługi dla operatorów lotniczych, certyfikowanych zgodnie z Załącznikiem 6 do konwencji chicagowskiej i/lub z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. z późn. zm. oraz z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2013 r. z późn. zm.;
- Organizacjach odpowiedzialnych za projekt typu lub produkcję statku powietrznego, certyfikowanych zgodnie z Załącznikiem 18 do konwencji chicagowskiej i/lub Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. z późn. zm. i z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2013 r. z późn. zm.;
- Instytucjach zapewniających służby ruchu lotniczego, certyfikowanych zgodnie z Załącznikiem 11 do konwencji chicagowskiej i/lub z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. z późn. zm. oraz z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. z późn. zm.;
- Zarządzających lotniskami certyfikowanymi, zgodnie z Załącznikiem 14 do konwencji chicagowskiej i/lub z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. z późn. zm.;
- Operatorach lotnictwa ogólnego użytkujących duże lub turbodoładowane samoloty¹¹¹ (użytkownicy takich samolotów, którzy nie są organizacjami prowadzącymi z tego tytułu działalności gospodarczej), zgodnie z Załącznikiem 6 do konwencji chicagowskiej i/lub Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 965/2012 (w szczególności Załącznik Part-NCO) z dnia 5 października 2012 r. z późn. zm.

SSP i SMS mają się wzajemnie uzupełniać, jednakże SSP pełnią rolę zwierzchnią nad SMS, które to „niejako” są uzupełnieniem SSP poprzez kontynuację realizowania krajowej polityki bezpieczeństwa wewnętrznie

¹¹¹ Kategoria dużych samolotów jest określana zgodnie z Załącznikiem 6 do konwencji chicagowskiej, Część II, Sekcja 3.

w organizacjach. Obydwa systemy składają się z czterech zasadniczych filarów (komponentów) zarządzania bezpieczeństwem (rysunek 6), których realizacja stanowi zarazem funkcje zarządzania bezpieczeństwem:

1. polityka bezpieczeństwa i cele bezpieczeństwa;
2. zarządzanie ryzykiem;
3. zapewnianie bezpieczeństwa;
4. promocja bezpieczeństwa¹¹².



Rysunek 6. Komponenty zarządzania bezpieczeństwem

Źródło: P. GALEJ: *Podstawy prawne implementacji systemu zarządzania bezpieczeństwem w polskich przedsiębiorstwach lotniczych*. Materiały pokonferencyjne, II ogólnopolska konferencja „Air law and technology”, Rzeszów 2014.

Polityka bezpieczeństwa i cele bezpieczeństwa (ang. *Safety Policy and Objective*) są podstawowym stanowiskiem państwa i organizacji lotniczej w zakresie zarządzania bezpieczeństwem wraz z przydzieleniem odpowiednich sił i środków stanowiących podstawę funkcjonowania SSP i SMS. Polityka bezpieczeństwa i cele bezpieczeństwa określają zasady, procesy i metody zarządzania bezpieczeństwem do osiągnięcia pożądanego i akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa. Polityka bezpieczeństwa jest zatem podstawą SSP i SMS. Polityka bezpieczeństwa państwa lub organizacji ma potwierdzać zobowiązanie się do zapewniania bezpieczeństwa jako najważniejszego priorytetu w swojej działalności lotniczej, jednak biorąc pod uwagę jej uwarunkowania oraz możliwości danego państwa/organizacji. W przypadku SMS polityka bezpieczeństwa określa stałe zaangażowanie w sprawy związane z bezpieczeństwem wszystkich pracowników organizacji, ze specjalną rolą kierownictwa wyższego szczebla mającą na

¹¹² Załącznik 19 do Konwencji..., s. 3-1 oraz APP 1-1.

celu aktywizację całej organizacji w sprawy bezpieczeństwa i przydzielenia do tego odpowiednich sił i środków. Również kierownictwo wyższego szczebla określa cele bezpieczeństwa¹¹³. Ponieważ polityka bezpieczeństwa dotyczy wszystkich zaangażowanych osób, musi być im wszystkim znana i dostępna, określona w sposób zrozumiały i jak najprostszy.

Bardzo ważnym elementem polityki bezpieczeństwa jest stworzenie kultury bezpieczeństwa, rozumianej często jako synonim kultury organizacyjnej. Należy podkreślić, że kultura ta zorientowana jest na bezpieczeństwo, a jej kreowanie jest konieczne przede wszystkim wewnątrz organizacji lotniczej dla zapewnienia, że podległy personel pojmuje bezpieczeństwo jako priorytet i najważniejszą wartość w swojej działalności lotniczej, bez względu na stanowisko lub pozycję, na której się znajduje. Kultura bezpieczeństwa jest również potrzebna i istotna wewnątrz państwa, w odniesieniu do społeczności lotniczej i organizacji lotniczych danego państwa. Angażuje bowiem do odpowiedzialności za bezpieczeństwo cały personel na każdym poziomie organizacji lub państwa. Można wyszczególnić następujące elementy kultury bezpieczeństwa:

- kultura raportowania (ang. reporting culture), która odnosi się do świadomości personelu, jakie zdarzenia podlegają zgłaszaniu, oraz zasad raportowania i nieskrępowanego raportowania wszystkich znanych przypadków;
- kultura elastyczności (ang. flexible culture), odnosząca się do angażowania personelu w zarządzanie wprowadzanymi zmianami, w konsultacje przed podjęciem decyzji o zmianie;
- kultura uczenia się (ang. learning culture), która odnosi się do prowadzenia i zapewniania szkoleń, komunikacji pozwalającej przekazywać istotne informacje dotyczące bezpieczeństwa, które np. przekazują wnioski po badaniu zdarzeń lotniczych, oraz informowanie o wprowadzanych zmianach;
- kultura sprawiedliwego traktowania (ang. just culture) – zgodnie z jej zasadami personel organizacji oraz wszystkie inne zaangażowane osoby nie są karane za błędy, przeoczenia czy decyzje przez nich podjęte, współmierne z ich doświadczeniem i wykształceniem. odstąpienie od penalizacji w takich przypadkach ma na celu zapewnienie ujawniania zdarzeń, które były z nimi związane, co pozwoli na zarządzanie ryzykami i co jest niezbędne do ewentualnej eliminacji lub niwelowania oddziaływania tych zagrożeń. W ramach just culture nie może być tolerowane rażące zaniedbanie, umyślne naruszenie przepisów czy destrukcyjne działanie, obniżające poziom bezpieczeństwa, które obligatoryjnie podlegają karze współmiernej do tego działania;

¹¹³ *Safety Management Manual...*, s. 140.

- kultura informowania (ang. informing culture) – łącząca w sobie elementy kultury raportowania, elastyczności, uczenia się i just culture, polegająca przede wszystkim na przekazywaniu informacji zwrotnej zainteresowanym stronom o stanie bezpieczeństwa, z wykorzystaniem podstawy wymienionych powyżej elementów kultury bezpieczeństwa¹¹⁴.

Zarządzanie ryzykiem (ang. *Safety Risk Management*) jest zbiorem działań mających na celu zidentyfikowanie zagrożeń oraz ich ocenę i obniżanie poziomu ryzyka związanego z działalnością lotniczą. Zarządzanie ryzykiem to kluczowy proces zarządzania bezpieczeństwem – „jest ogólnym terminem zawierającym ocenę i łagodzenie ryzyka bezpieczeństwa”¹¹⁵. Ryzyko ma wiele definicji; ICAO opisuje je w prosty sposób jako „przewidywane prawdopodobieństwo i dotkliwość konsekwencji lub skutków zagrożenia”¹¹⁶. Czerpiąc z wielu innych definicji ryzyka wykorzystywanych przez przedsiębiorców, finansistów czy matematyków, Edmund Klich dokonał syntezy, opracowując następującą definicję ryzyka: „możliwość zaistnienia zdarzenia przy uwzględnieniu częstości (prawdopodobieństwa) i skutków wystąpienia zagrożenia”¹¹⁷. Prawdopodobieństwo¹¹⁸ jest pojęciem wskazującym na szansę wydarzenia się zdarzenia losowego – w przypadku zarządzania ryzykiem jest to zagrożenie, czyli stan lub potencjał, możliwość wystąpienia danego niebezpieczeństwa. Niebezpieczeństwo jest zmienną, która może wpłynąć na rozpatrywany układ, proces, osoby i doprowadzić do negatywnego skutku, niechcianego stanu. Miarą zagrożenia jest jego dotkliwość, czyli możliwość i zakres wyrządzenia szkody w badanym układzie lub środowisku jego działania. Do zobrazowania tego można wykorzystać przykład sopli lodu zwisających z krawędzi dachu budynku nad chodnikiem. Niebezpieczeństwem są sople lodu. Zagrożenie to oberwanie się sopla. Negatywną konsekwencją tego będzie jego spadnięcie na chodnik. Prawdopodobieństwo tego zagrożenia wskaże, czy sople może spaść na chodnik, a jeżeli nie jest to niemożliwe, to jaka jest szansa, że spadnie. Na pewno jest to uzależnione od temperatury otoczenia, wiatru, opadów czy możliwości fizycznego strącenia sopli – wszystko to należy wziąć pod uwagę, określając prawdopodobieństwo. Wykorzystując informacje na temat sopli spadających z dachów, można wskazać częstotliwość takich

¹¹⁴ M. KRZYŻANOWSKI: *Kultura bezpieczeństwa w organizacjach lotniczych*. Materiały pokonferencyjne, Krajowa konferencja bezpieczeństwa lotów, Warszawa 2014, zob.: http://www.ulc.gov.pl/_download/bezpieczenstow_lotow/prezentacje-2014/02_Kultura_bezpiecze%C5%84stwa_w_Organizacjach_Mariusz_Krzy%C5%BCanowski.pdf [dostęp: 21.10.2015].

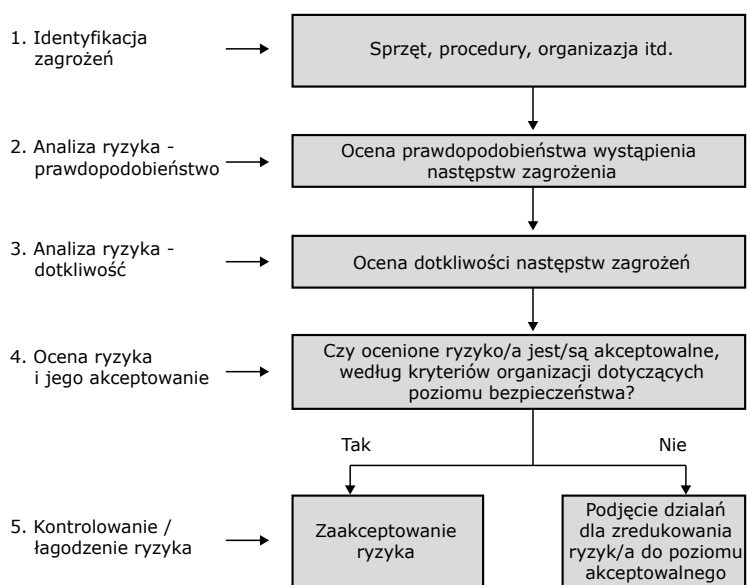
¹¹⁵ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 5–2.

¹¹⁶ Załącznik 19 do Konwencji..., s. 1–2.

¹¹⁷ E. KLICH: *Bezpieczeństwo lotów*, s. 183.

¹¹⁸ Jak zauważa Edmund Klich, w wielu przypadkach prawdopodobieństwo jest zamiennie używane z częstością, a więc znanym występowaniem w przyjętej jednostce czasu (np. raz na rok), ibidem.

sytuacji i określić możliwość oderwania się sopła np. w przeciągu najbliższych 5 sekund, kiedy będziemy pod nim przechodzić. Dotkliwość upadku sopła na chodnik będzie zależała m.in. od masy sopła i wysokości dachu. Biorąc pod uwagę wszystkie te uwarunkowania, można stwierdzić, że ryzykiem będzie upadek sopła na przechodnia. Analiza dowodzi, że będzie ono stosunkowo małe przy założeniu, że panuje siarczysty mróz, sopele są małe i nisko zawieszone. Ryzyko będzie rosło w czasie odwilży i wzrostu wysokości, na której sopele wiszą, i wzrostu ich masy. Posługując się tym przykładem, można również zobrazować kontrolowanie poziomu ryzyka, np. poprzez obniżenie prawdopodobieństwa i/lub dotkliwości. W zakresie prawdopodobieństwa możemy w warunkach bezpiecznych usunąć sopele lub nie przechodzić pod nim. Aby obniżyć dotkliwość, przechodzień założy kask lub rozwiesi odpowiedni ochronny baldachim nad chodnikiem. Identyfikacja elementów przytoczonego przykładu sopli oraz propozycje obniżania prawdopodobieństwa/częstotliwości i dotkliwości ryzyka obrazują zarządzanie ryzykiem. Jego celem jest przypisanie sił i środków do wszystkich ocenionych ryzyk w taki sposób, aby móc efektywnie wpływać na ryzyka, których obniżanie jest możliwe, a odrzucać zadania, w których ryzyka nie da się zmniejszyć do akceptowalnego poziomu. Jako podsumowanie możemy zobrazować ogólny proces zarządzania ryzykiem w lotnictwie za pomocą poglądowego schematu na rysunku 7.



Rysunek 7. Proces zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 150.

Zapewnianie bezpieczeństwa (ang. *safety assurance*) to zaplanowane i usystematyzowane działania mające na celu zagwarantowanie, że wykonywana działalność lotnicza spełnia wymagania bezpieczeństwa. Zapewnienie bezpieczeństwa obejmuje ciągły nadzór nad osiąganym poziomem bezpieczeństwa oraz samym funkcjonowaniem procesów zarządzania bezpieczeństwem. Zbierane dane pochodzą z obszarów działania organizacji lotniczych, w ramach ustanowienia i funkcjonowania SSP, oraz analogicznie samych organizacji i ich podwykonawców w przypadku SMS. Są analizowane i oceniane w celu ustalenia aktualnego poziomu bezpieczeństwa oraz efektywności zarządzania bezpieczeństwem. Działania w ramach zapewniania bezpieczeństwa mają wykazać, czy lotnictwo cywilne w danym państwie lub poszczególne organizacje lotnicze spełniają wyznaczone cele bezpieczeństwa oraz czy ustalenia organizacyjne i procesy dotyczące zarządzania bezpieczeństwem są skutecznie wykonywane i odpowiednie do osiągnięcia zamierzonych celów. Odnosi się to w szczególności do zarządzania ryzykiem i pozwala odpowiedzieć na pytania, czy zagrożenia są właściwie rozpoznane, a działania kontroli i łagodzenia ryzyka efektywne. Można również sprawdzić, czy poziomy ryzyka, które zostały ustalone jako akceptowalne albo nieakceptowalne, są odpowiednie i czy z jednej strony nie pozwalają na zbyt duże ryzyko, z drugiej zaś, czy nie są zbyt rygorystyczne.

Promocja bezpieczeństwa (ang. *safety promotion*) – składają się na nią środki i działania, które mają zapewnić, że osoby zaangażowane do wykonywania zadań i wyrobów lotniczych posiadają niezbędną wiedzę i świadomość na temat bezpieczeństwa. Promocja bezpieczeństwa poprzez szkolenia oraz komunikację uświadamia ludziom, że bezpieczeństwo, często założone w polityce bezpieczeństwa, jest priorytetem wszystkich. Wspomaga również kulturę bezpieczeństwa organizacji lotniczej. Promocja bezpieczeństwa uświadamia każdemu pracownikowi jego rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa i kultury bezpieczeństwa oraz zapewnia, że kierownictwo lub nadzór lotniczy jest zaangażowany w to działanie.

Zarządzanie bezpieczeństwem poprzez realizowanie funkcji zarządzania bezpieczeństwem, tj. ustanowienie i realizowanie polityki i celów bezpieczeństwa, zarządzania ryzykiem, zapewniania bezpieczeństwa i promowanie bezpieczeństwa, wymaga:

- zaangażowania się w kwestie bezpieczeństwa przez najwyższy szczebel kierownictwa;
- skutecznego raportowania informacji dotyczących bezpieczeństwa;
- ciągłego monitorowania wykonywanych operacji;
- badania zdarzeń;
- dzielenia się wiedzą o bezpieczeństwie i doświadczeniami;

- integracji szkoleń bezpieczeństwa dla personelu operacyjnego (zaangażowanego w bezpośrednie wykonywanie operacji);
- skutecznego wdrażania procedur operacyjnych (np. SOP)¹¹⁹;
- ciągłego doskonalenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa¹²⁰.

Opisane powyżej komponenty zarządzania bezpieczeństwem, tj. polityka bezpieczeństwa i cele bezpieczeństwa, zarządzanie ryzykiem, zapewnianie bezpieczeństwa i promocja bezpieczeństwa, występują zarówno w SSP, jak i SMS, jednakże zgodnie z Załącznikiem 19 i prawem unijnym różne są obligatoryjne elementy, które mają być w ramach poszczególnych filarów realizowane przez państwo i organizacje lotnicze. Zgodnie z zasadą funkcjonowania w zarządzaniu bezpieczeństwem dwóch podsystemów – państwowego (SSP) i organizacji lotniczych (SMS), w państwie muszą być stworzone warunki do rozwoju obydwu systemów¹²¹.

3.4. Ochrona prawna informacji pozyskanej w celu poprawy bezpieczeństwa

Zarządzenie bezpieczeństwem opiera się w dużej mierze na informacjach o stanie bezpieczeństwa. Nie można ustanowić właściwej polityki bezpieczeństwa i celów bezpieczeństwa, które pomogą osiągnąć najwyższy możliwy jego poziom opierając się na zafałszowanym obrazie aktualnych kwestii związanych z bezpieczeństwem. Nie można właściwie odzwierciedlić aktualnie osiągniętego poziomu bezpieczeństwa mając niewłaściwe dane. Nie da się także określić trendów w bezpieczeństwie, nie posiadając danych historycznych. Efektywne zarządzanie nierozpoznanym lub niewłaściwie zidentyfikowanym ryzykiem jest niemożliwe z powodu niepełnej informacji o zagrożeniach. Wreszcie promocja bezpieczeństwa nie będzie skuteczna, jeżeli personel organizacji nie dostanie informacji na temat bezpieczeństwa – w uzasadnionych przypadkach zdepersonalizowanej.

Aby sprawnie zarządzać bezpieczeństwem, potrzeba właściwych informacji na jego temat. Informacje o aktualnym stanie bezpieczeństwa są pozyskiwane za pomocą narzędzi mierzenia i monitorowania poziomu bezpieczeństwa. Którekolwiek narzędzie zostałoby użyte (systemy raportowania, analizy bezpieczeństwa, przeglądy bezpieczeństwa, pomiary bezpieczeństwa, audyty, wewnętrzne badanie zdarzeń)¹²², zawsze kluczowym ogniwem systemu będzie człowiek, od którego uzyskiwane są dane i informacje. Informacja dotycząca bezpieczeństwa z reguły obejmuje wrażliwe

¹¹⁹ SOP (ang. *Standard Operating Procedures*) – standardowe procedury do wykonywania czynności lotniczych

¹²⁰ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 3–14.

¹²¹ *Safety Management Manual...*, s. 62.

¹²² *Ibidem*, s. 157.

dane personalne odnoszące się do osoby, która udziela informacji, np. podczas składania raportu o zdarzeniu lub podczas przeprowadzania wywiadu z uczestnikiem czy świadkiem zdarzenia lotniczego w czasie badania. Również wrażliwe dane personalne w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa mogą odnosić się do uczestników opisanych zdarzeń – czasami nie jest to osoba, która składa raport lub relacjonuje przebieg zdarzenia prowadzącemu jego badanie. Informacja dotycząca bezpieczeństwa często obejmuje ludzkie błędy, przeoczenia, naruszenia, które mogą skutkować odpowiedzialnością karną, cywilną lub administracyjną, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi. W zarządzaniu bezpieczeństwem karanie ludzi, którzy są z natury omylni, jest bezwartościowe. Jednakże pozyskanie informacji o incydentach i innych zdarzeniach wynikających np. z ludzkich błędów albo opisujących jakiekolwiek inne ukryte zagrożenia, cokolwiek, co później może okazać się użyteczne, jest bezcenne. Informacje takie z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem służą poprawie poziomu bezpieczeństwa, które jest w lotnictwie wartością nadrzędną. Niestety, po pierwsze, w przypadku postępowania karnego informacje takie mogą pozwolić ustalić, czy zaistniał czyn zabroniony w postaci przestępstwa lub wykroczenia, i pociągnąć ustalonego „sprawcę” do odpowiedzialności karnej, np. w polskim kodeksie karnym z tytułu art. 174 spowodowania niebezpieczeństwa katastrofy¹²³. Po drugie, w przypadku prowadzenia postępowania cywilnego „sprawca” może okazać się winnym zaistnienia szkody (poszkodowanym lub pokrzywdzonym może być np. pracodawca będący organizacją lotniczą, współpracownik, pasażer lub osoba trzecia) i zostać zobowiązanym do naprawienia szkody – np. wypłaty odpowiedniej sumy pieniężnej odszkodowania za uszkodzenie statku powietrznego przez pilota lub zadośćuczynienia z tytułu naruszenia przez niego dóbr osobistych operatora lotniczego jako osoby prawnej. Po trzecie, w przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego informacje takie mogą być użyte w postępowaniu jako dowód i mogą być kluczowe dla wydania niekorzystnego dla „sprawcy” rozstrzygnięcia tego postępowania, np. decyzji administracyjnej dyrektora władzy lotniczej (np. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego) w przedmiocie cofnięcia licencji albo certyfikatu. Po czwarte, informacje te mogą zostać wykorzystane przez pracodawcę w sporze sądowym, dla którego podstawą będzie stosunek pracy, lub być powodem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę z pracownikiem. W wymienionych przypadkach wskazany „sprawca” może ponieść określoną odpowiedzialność, która wiązać się będzie z niekorzystnymi konsekwencjami. W rezultacie może to powodować chęć nieujawniania opisywanych powyżej informacji dotyczących bezpieczeństwa w obawie przed poniesieniem

¹²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

odpowiedzialności, w tym zwłaszcza odpowiedzialności karnej. „Sprawca” jest tutaj wymieniany w cudzysłowie, ponieważ celem zbierania i badania w ramach zarządzania bezpieczeństwem tych informacji nie jest określanie sprawcy i przypisanie winy (tak jak to ma miejsce w postępowaniu karnym czy cywilnym), tylko poprawa poziomu bezpieczeństwa poprzez określenie zagrożeń i kontrolowanie ryzyk z nimi związanych. Dla zapewnienia zasilania SSP i SMS esencjonalnymi dla tych systemów informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa należy stworzyć dla nich odpowiednią ochronę prawną przed wykorzystaniem ich w sposób inny niż dla celów bezpieczeństwa, np. w postępowaniach karnych, cywilnych, administracyjnych. Ochrona ta musi być unormowana i funkcjonować zgodnie z jasnymi i transparentnymi zasadami. Jedynym i wyłącznym właściwym wykorzystaniem pozyskanych w ramach zarządzania bezpieczeństwem informacji jest poprawa poziomu bezpieczeństwa lub utrzymanie go na wysokim poziomie. Jak wspomniano, bezpieczeństwo należy rozważać jako najważniejsze w lotnictwie, ale mając świadomość możliwości wyrządzenia szkody pasażerom w operacjach transportu lotniczego i osobom trzecim, należy pamiętać, że bezpieczeństwo w lotnictwie jest potrzebą ogólnospołeczną, stojącą ponad koniecznością poniesienia przez „sprawcę” odpowiedzialności, w szczególności karnej. Konieczne jest podkreślenie, że jedynym celem ochrony informacji dotyczących bezpieczeństwa przed ich niewłaściwym wykorzystaniem jest zapewnienie nieprzerwanego, szybkiego zasilania SSP i SMS tymi informacjami. Jest to niezbędne do mierzenia i monitorowania poziomu bezpieczeństwa oraz rozpoznawania ryzyka w bezpieczeństwie i jego kontrolowania w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa lotniczego.

Wykorzystanie ujawnionych informacji w celach innych niż związane z bezpieczeństwem może utrudnić ich dostępność w przyszłości, co będzie miało niewątpliwie zły wpływ na bezpieczeństwo. Obawa przed negatywnymi konsekwencjami ujawnienia tych informacji będzie niwelowała ich dopływ. Ta prawidłowość została jasno wyartykułowana przez ICAO w SARP's Załącznika 19 do konwencji chicagowskiej. Ustanowiono tu zasady ochrony informacji dotyczących bezpieczeństwa, pozyskanych w ramach zarządzania bezpieczeństwem:

- zasady ogólne;
- zasady ochrony;
- zasady stosowania wyjątków;
- zasady upubliczniania;
- zasady odpowiedzialności osoby chroniącej informacje dotyczące bezpieczeństwa;
- zasady ochrony zarejestrowanych informacji¹²⁴.

¹²⁴ Załącznik 19 do Konwencji..., s. ATT B-2, B-3.

Jak już wspomniano powyżej, ogólną i główną zasadą jest to, że informacje dotyczące bezpieczeństwa pozyskane w ramach zarządzania bezpieczeństwem są chronione przed niewłaściwym ich wykorzystaniem. Ochrona ma zapewnić nieprzerwany dostęp do tych informacji wyłącznie do celów zarządzania bezpieczeństwem i w żaden sposób nie ma na celu konfliktu z prawidłowością prowadzenia oddzielnych postępowań karnych lub cywilnych. Zapewnienie odpowiednich przepisów przedkładających ochronę prawną ponad informacje dotyczące bezpieczeństwa i związane z zarządzaniem bezpieczeństwem jest obowiązkiem państwa¹²⁵. W dużej mierze reguluje tę kwestię w skali UE rozporządzenie (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych. Jednym z celów tego rozporządzenia opisanych w art. 1 ust. 1 jest ciągła „dostępność informacji dotyczących bezpieczeństwa poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących poufności i odpowiedniego wykorzystywania informacji, a także poprzez zharmonizowaną i zwiększoną ochronę zgłaszającego i innych osób wymienionych w zgłoszeniach zdarzeń”¹²⁶. Artykuł 1 ust. 2 tego rozporządzenia jasno określa, że w przypadku zgłaszania zdarzeń jedynym jego celem jest zapobieganie wypadkom i incydentom, a nie przypisanie winy lub jakiegokolwiek odpowiedzialności¹²⁷.

Zasady ochrony informacji dotyczących bezpieczeństwa przed niewłaściwym wykorzystaniem muszą być określone co do systemu (narzędzia) zbierania i przetwarzania danych w ramach zarządzania bezpieczeństwem¹²⁸. Artykuł 15 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 376/2014 nakłada obowiązek na państwa członkowskie, EASA i organizacje lotnicze niedostępiania ani niewykorzystywania informacji o zdarzeniach w celu przypisania winy, odpowiedzialności lub do celów innych niż utrzymanie lub poprawa poziomu bezpieczeństwa lotniczego¹²⁹. Artykuł 16 ust. 6 wspomnianego rozporządzenia stwierdza, że bez uszczerbku dla mającego zastosowanie krajowego prawa karnego państwa członkowskie powstrzymają się od wszczynania postępowań dotyczących nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się jedynie dlatego, że zostały one zgłoszone dla celów poprawy bezpieczeństwa¹³⁰. Natomiast art. 16 ust. 7 stwierdza, że jeżeli już jest prowadzone postępowanie dyscyplinarne lub administracyjne, to informacje zawarte w zgłoszeniach zdarzeń nie są wykorzystywane przeciwko zgłaszającemu zdarzenie lub osobom

¹²⁵ Ibidem, s. ATT B-1.

¹²⁶ Art. 1 ust. 1 lit. b), Rozporządzenie (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

¹²⁷ Art. 1 ust. 2 lit. b), ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Art. 15 ust. 2, ibidem.

¹³⁰ Art. 16 ust. 6, ibidem.

wymienionym w zgłoszeniach zdarzeń¹³¹. Artykuł 16 ust. 9 chroni pracowników i personel kontraktowy, którzy zgłosili zdarzenie lub są wymienieni w zgłoszeniach zdarzeń, przed ponoszeniem jakiegokolwiek uszczerbku ze strony swojego pracodawcy lub organizacji, dla której są świadczone usługi, z powodu informacji przekazanych przez zgłaszającego¹³².

Dopuszcza się wyjątki od powyższych zasad. Po pierwsze, jeżeli istnieją dowody na to, że zgłoszone zdarzenie było lub mogło być spowodowane poprzez działania, które w świetle obowiązującego prawa uważa się za przestępstwo, zachowanie lekkomyślne, rażące zaniedbanie lub umyślne zachowanie niezgodne z etyką. Po drugie, gdy w ocenie odpowiednich władz ujawnienie informacji dotyczących bezpieczeństwa jest konieczne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz gdy korzyści z takiego ujawnienia przeważają negatywne skutki dla zarządzania bezpieczeństwem albo takie ujawnienie może spowodować ograniczenie dostępności informacji dotyczących bezpieczeństwa w przyszłości. Artykuł 16 ust. 10 rozporządzenia UE nr 376/2014 niweluje ochronę opisaną w wymienionych w ust. 6 i 7 tego artykułu przypadkach umyślnego naruszenia przepisów oraz gdy doszło do wyraźnego i poważnego zlekceważenia oczywistego ryzyka i poważnego zaniedbania zawodowego obowiązku zachowania staranności bezsprzecznie wymaganej w danych okolicznościach, powodującego możliwą do przewidzenia szkodę na osobie lub na mieniu lub poważnie narażającego na szwank poziom bezpieczeństwa lotniczego¹³³.

Zgodnie z powyższym osoba chcąc ujawnić informacje dotyczące bezpieczeństwa musi uzasadnić powód ich upublicznienia. Ponadto muszą zostać określone formalne kryteria ujawniania informacji dotyczących bezpieczeństwa, które będą m.in. rozpatrywać, czy:

- ujawnienie informacji dotyczących bezpieczeństwa jest konieczne do zmiany warunków, które zagrażają bezpieczeństwu, i/lub zmiany zasad i uregulowań prawnych;
- ujawnienie informacji dotyczących bezpieczeństwa nie ograniczy w przyszłości ich dostępności dla celów podnoszenia poziomu bezpieczeństwa;
- ujawnienie odpowiednich danych personalnych zawartych w informacjach dotyczących bezpieczeństwa jest zgodne z obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony prywatności;
- ujawnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa jest dokonywane w formie bezosobowej, streszczonej lub zbiorczej¹³⁴.

¹³¹ Art. 16 ust. 7, ibidem.

¹³² Art. 16 ust. 9, ibidem.

¹³³ Art. 16 ust. 11, ibidem.

¹³⁴ Załącznik 19 do Konwencji..., s. ATT B-3.

Artykuł 16 w ust. 1, 2, 3 rozporządzenia UE nr 376/2014 nakłada obowiązek zdepersonalizowania informacji dotyczących bezpieczeństwa, które mają zostać przez zarządzającego bezpieczeństwem upublicznione wewnątrz organizacji i na zewnątrz w skali kraju¹³⁵.

Zgodnie z SARP's Załącznika 19 do konwencji chicagowskiej każdy system zbierania i przetwarzania danych dotyczących bezpieczeństwa musi mieć wyznaczonego administratora, którego obowiązkiem jest chronienie uzyskanych informacji. Obowiązek ten nie dotyczy wyjątków opisanych powyżej lub przypadku uzyskania zgody osoby ujawniającej daną informację¹³⁶. Artykuł 6 rozporządzenia UE nr 376/2014 stwierdza, że państwa członkowskie oraz organizacje lotnicze wyznaczają jedną lub większą liczbę osób, które będą w sposób niezależny zajmować się gromadzeniem, oceną, przetwarzaniem, analizą i przechowywaniem szczegółowych danych dotyczących zdarzeń zgłaszanych w taki sposób, aby zapobiegać wykorzystywaniu informacji do celów innych niż poprawa bezpieczeństwa oraz należyście zabezpieczać poufność tożsamości zgłaszającego i osób wymienionych w zgłoszeniach zdarzeń, mając na uwadze propagowanie zasady opisanej w *just culture*.

Zasady ochrony zarejestrowanych informacji są związane przede wszystkim z ochroną danych osobowych osób udzielających informacji dotyczących bezpieczeństwa do celów zarządzania bezpieczeństwem oraz osób, których dotyczą te informacje. Ustanowione w tym celu przepisy musi charakteryzować zgodność z przepisami o ochronie danych osobowych i prawem do prywatności człowieka oraz z ewentualnymi zasadami wyjątków od ochrony i upubliczniania zebranych danych z uwzględnieniem danych osobowych¹³⁷. Zgodnie z rozporządzeniem UE nr 376/2014 dane osobowe obejmują w szczególności imiona, nazwiska oraz adresy osób. Wymaga się, aby upublicznianie danych dotyczących bezpieczeństwa przez organizacje lotnicze, państwa członkowskie oraz EASA odbywało się z użyciem jedynie zdepersonalizowanych informacji¹³⁸.

4. Krajowy System Nadzoru Nad Bezpieczeństwem

Zgodnie z Załącznikiem 19 do konwencji chicagowskiej każde państwo członkowskie ICAO musi stworzyć i wdrożyć system nadzoru nad bezpieczeństwem¹³⁹. Krajowy Program Nadzoru nad Bezpieczeństwem (ang. *State Safety Oversight System, SSOS*) jest narzędziem, za pomocą którego

¹³⁵ Art. 16 ust. 1, 2, 3 Rozporządzenia (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

¹³⁶ Załącznik 19 do Konwencji..., s. ATT B-3.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Art. 16 Rozporządzenia (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

¹³⁹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. 3-2.

państwo stwierdza, czy SARP's ICAO wraz z innymi właściwymi przepisami są efektywnie implementowane przez nadzorowane przez siebie organizacje lotnicze oraz personel lotniczy. Jest to komplementarny system do SSP w ramach odpowiedzialności państwa za zarządzanie bezpieczeństwem¹⁴⁰. Zarządzanie bezpieczeństwem przez państwo realizowane jest za pomocą wdrożonego SSP, jednakże SSOS ma na celu weryfikację przez państwo, czy wymagania dotyczące bezpieczeństwa w lotnictwie skierowane do nadzorowanych przez nie organizacji lotniczych, jak również w odpowiednim zakresie skierowane do personelu lotniczego, są spełnione. Państwo ma specyficzne obowiązki nadzoru nad bezpieczeństwem wynikające z bycia m.in.:

- państwem projektu (ang. state of design) – posiadając jurysdykcję nad certyfikowaną i nadzorowaną przez siebie organizacją odpowiedzialną za projekt typu statku powietrznego oraz możliwość certyfikacji takich organizacji;
- państwem producenta (ang. state of manufacture) – posiadając jurysdykcję nad certyfikowaną i nadzorowaną przez siebie organizacją odpowiedzialną za końcowy montaż statku powietrznego oraz możliwość certyfikacji takich organizacji;
- państwem rejestru (ang. state of registry) – posiadając jurysdykcję nad wpisaniem do własnego rejestru i nadzorowanym przez siebie statkiem powietrznym;
- państwem operatora (ang. state of operator) – posiadając jurysdykcję nad certyfikowanym i nadzorowanym przez siebie operatorem lotniczym oraz możliwość certyfikacji takich operatorów;
- państwem lotniska (ang. state of aerodrome) – posiadając jurysdykcję nad certyfikowanym i nadzorowanym przez siebie lotniskiem oraz możliwość certyfikacji takich lotnisk;
- państwem organizacji zapewniającej służby ruchu lotniczego (ang. state of ATS provider) – posiadając jurysdykcję nad certyfikowaną i nadzorowaną przez siebie organizacją zapewniającą ATS oraz możliwość certyfikacji takich ATS¹⁴¹;
- państwem licencjonującym personel (ang. state of licensing) – posiadając uprawnienia do licencjonowania i nadawania świadectw kwalifikacji oraz jurysdykcję nad licencjonowanymi i nadzorowanymi przez siebie członkami personelu lotniczego oraz posiadaczami świadectw kwalifikacji.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ ATS (ang. *Air Traffic Service*) – Służba ruchu lotniczego. Zgodnie z 11 Załącznikiem do konwencji chicagowskiej jest to „wyrażenie ogólne oznaczające odpowiednio służbę informacji powietrznej, służbę alarmową, służbę doradczą ruchu lotniczego, służbę kontroli ruchu lotniczego (służba kontroli obszaru, służba kontroli zbliżania lub służba kontroli lotniska)”.

Krajowy Program Nadzoru nad Bezpieczeństwem państwa składa się z ośmiu krytycznych elementów nadzoru nad bezpieczeństwem¹⁴²:

CE-1 Podstawowa legislacja lotnicza. Państwo musi ustanowić kompletne i skuteczne przepisy lotnicze, odpowiednie do wielkości i złożoności działalności lotniczej występującej w danym państwie i zgodne z SARP's ICAO, które umożliwią państwu administrowanie lotnictwem krajowym i egzekwowanie ustanowionych przez siebie przepisów¹⁴³. Przepisy lotnicze muszą dawać personelowi nadzoru lotniczego prerogatywy do dostępu do statków powietrznych, operacji, obiektów, pracowników i powiązanej dokumentacji organizacji prowadzącej działalność w lotnictwie cywilnym¹⁴⁴.

CE-2 Szczegółne przepisy operacyjne. Państwo musi opublikować co najmniej przepisy obejmujące wymagania krajowe wynikające z podstawowego ustawodawstwa lotniczego do wykonywania poszczególnych rodzajów działalności lotniczej zgodnie z SARP's¹⁴⁵.

CE-3 System i funkcje państwa. Państwo musi powołać odpowiednie władze lub agencje dla nadzoru lotnictwa cywilnego, np. władzę lotniczą, władze lotniskowe, władze ATS, komisję badania wypadków lotniczych czy władze meteorologiczne¹⁴⁶, w zależności od tego, co będzie miało zastosowanie, i wesprze te organy wykwalifikowanym personelem w odpowiedniej liczbie oraz zapewni odpowiednie środki finansowe. Do celu zarządzania bezpieczeństwem władza lub agencja będzie miała wyznaczone zadania, polityki i cele bezpieczeństwa¹⁴⁷. Personel wykonujący czynności nadzoru musi mieć zapewnione przez państwo jasne wytyczne do unikania sytuacji konfliktu interesów w ramach wykonywania swojej pracy¹⁴⁸.

CE-4 Kwalifikowany personel techniczny. Państwo musi określić kwalifikacje wobec personelu zatrudnionego do wykonywania czynności nadzoru oraz zapewnić system szkoleń wstępnych i odświeżających oraz system dokumentacji szkoleniowej¹⁴⁹.

CE-5 Wytyczne techniczne, narzędzia i dostarczanie informacji krytycznych dotyczących bezpieczeństwa lotniczego. Państwo musi zapewnić personelowi technicznemu (wykonującemu bezpośrednio czynności nadzoru) odpowiednie do potrzeb infrastrukturę i narzędzia, procedury, środki transportu i informacje do wykonywania czynności nadzoru¹⁵⁰.

¹⁴² ICAO *Safety Oversight Manual. Part A, The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System* [Doc 9734], wyd. 2, Montreal 2006, s. 3-1.

¹⁴³ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 1-1.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ ICAO *Safety Oversight Manual. Part A...*, s. 3-1.

¹⁴⁶ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 1-1.

¹⁴⁷ ICAO *Safety Oversight Manual. Part A...*, s. 3-1.

¹⁴⁸ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 1-2.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ ICAO *Safety Oversight Manual. Part A...*, s. 3-2.

Organizacje lotnicze muszą otrzymać od państwa podręczniki oraz materiały doradcze do spełniania wymagań licencjonowania, certyfikowania, nadzoru¹⁵¹.

CE-6 Obowiązek licencjonowania, certyfikacji, upoważnienia i/lub zatwierdzenia. Państwo musi wdrożyć procesy i procedury licencjonowania i certyfikacji dla zapewnienia, że personel i organizacje prowadzące działalność lotniczą spełniają warunki określone we właściwych przepisach, zanim będą mogli korzystać z uprawnień licencji, certyfikatów, świadectw, upoważnień i/lub zatwierdzeń do prowadzenia odnośnej działalności lotniczej¹⁵².

CE-7 Obowiązek prowadzenia nadzoru. Państwo musi prowadzić udokumentowany nadzór. Wykonuje to poprzez dokumentowanie procesów i planów czynności nadzoru, aby w sposób proaktywny zapewnić spełnianie ustalonych wymagań przez posiadaczy licencji, certyfikatów, upoważnień i/lub zatwierdzeń. Obejmuje to nadzór nad zewnętrznym personelem i podmiotom wyznaczonym przez władzę do wykonywania, w jej imieniu, niektórych czynności nadzoru nad bezpieczeństwem¹⁵³.

CE-8 Rozwiązywanie problemów związanych z bezpieczeństwem. W przypadku pojawienia się problemów związanych z bezpieczeństwem państwo będzie korzystać z opracowanych i udokumentowanych procesów naprawczych i egzekucyjnych do rozwiązywania tych problemów¹⁵⁴. Rozpoznane problemy będą terminowo rozwiązywane za pomocą systemu pozwalającego na monitorowanie i rejestrację postępów wprowadzania działań naprawczych przez personel i organizacje lotnicze¹⁵⁵.

Szczegółowe wytyczne dotyczące krytycznych elementów SSOS oraz samego sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem są opisane w wydanym przez ICAO *Safety Oversight Manual. Part A, The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System* [Doc 9734] oraz odnośnie do szczegółowych wymagań do poszczególnych rodzajów działalności lotniczej we właściwych załącznikach do konwencji chicagowskiej, a w przypadku państw UE również rozporządzeń wykonawczych oraz załączników do rozporządzenia (WE) 216/2008 z późn. zm. Ponadto w skali ICAO obowiązuje *Manual of Procedures for Operations, Inspection, Certification and Continued Surveillance* [Doc 8335]¹⁵⁶ opisujący praktyczne zasady i odpowiedzialność organizacji lotniczych oraz krajowych władz lotni-

¹⁵¹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 1-2.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ ICAO *Safety Oversight Manual. Part A...*, s. 3-2.

¹⁵⁶ [http://www.icao.int/APAC/Meetings/2012_FAOSD_Training/Doc%208335%20-%20Manual%20for%20Ops%20Inspection%20Cert%20Continued%20Surv%20Ed%205%20%20\(En\)\[1\].pdf](http://www.icao.int/APAC/Meetings/2012_FAOSD_Training/Doc%208335%20-%20Manual%20for%20Ops%20Inspection%20Cert%20Continued%20Surv%20Ed%205%20%20(En)[1].pdf) [dostęp: 12.12.2015].

czych, a także procedury i procesy certyfikacji oraz nadzoru operacyjnego wykonywane przez władzę lotniczą¹⁵⁷.

5. Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym

Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (ang. *State Safety Programme* – SSP, używany w polskojęzycznej literaturze skrót to KPBWLC) jest definiowany przez ICAO jako „zintegrowany zestaw przepisów i działań mających na celu podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w skali danego państwa”¹⁵⁸. SSP jest systemem służącym do zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie przez państwo. Jego wielkość, skomplikowanie i kompleksowość powinna być wprost proporcjonalna do wielkości, skomplikowania i kompleksowości lotnictwa w danym państwie – głównie rodzajów funkcjonującej działalności lotniczej. Podstawowe cele SSP to:

- zapewnienie, że dane państwo ma wdrożone minimum podstawy zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa;
- zapewnienie standaryzacji zarządzania ryzykiem na poziomie państwa wśród instytucji państwowych;
- zapewnienie ciągłego monitorowania i mierzenia poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym danego państwa;
- zapewnienia koordynacji i ciągłego usprawniania zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa;
- zapewnienie wsparcia skutecznej implementacji SMS do organizacji lotniczych w danym państwie;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem SMS w organizacjach lotniczych¹⁵⁹.

W zakresie opracowania SSP oraz krajowych przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym należy określić wymagania stawiane SMS organizacji lotniczych w taki sposób, aby organizacje miały wzorzec do projektowania własnych SMS oraz rozpoznawania niedociągnięć systemowych i rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem¹⁶⁰.

Zgodnie z Załącznikiem 19 do konwencji chicagowskiej w skład SSP mają wejść następujące elementy komponentów zarządzania bezpieczeństwem:

- polityka i cele państwa w zakresie bezpieczeństwa:
 - obowiązujące w państwie przepisy dotyczące bezpieczeństwa;

¹⁵⁷ Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem..., s. 7.

¹⁵⁸ Załącznik 19 do Konwencji..., s. 1–3.

¹⁵⁹ *Safety Management Manual*..., s. 62.

¹⁶⁰ Ibidem.

- określenie, w ramach państwa, odpowiedzialności za bezpieczeństwo;
- badanie wypadków i incydentów;
- polityka zapewniania przestrzegania przepisów;
- zarządzanie ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa przez państwo:
 - wymagania bezpieczeństwa dotyczące SMS podmiotu prowadzącego działalność w lotnictwie cywilnym;
 - uzgadnianie poziomu bezpieczeństwa podmiotu prowadzącego działalność w lotnictwie cywilnym;
- zapewnienie bezpieczeństwa przez państwo:
 - nadzór nad bezpieczeństwem;
 - zbieranie, analizowanie i wymiana danych dotyczących bezpieczeństwa;
 - ukierunkowanie nadzoru, poprzez dane dotyczące bezpieczeństwa, na obszary wymagające szczególnej uwagi i o największych potrzebach;
- promowanie bezpieczeństwa przez państwo:
 - szkolenia wewnętrzne, komunikacja i upowszechnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa;
 - szkolenia zewnętrzne, komunikacja i upowszechnianie informacji dotyczących bezpieczeństwa.

5.1. Polityka i cele państwa w zakresie bezpieczeństwa

Polityka i cele państwa w zakresie bezpieczeństwa określają, w jaki sposób państwo będzie zarządzać SSP. Określi ono zasady, obowiązki i odpowiedzialność instytucji państwowych związanych z lotnictwem, relacje pomiędzy tymi instytucjami oraz cele bezpieczeństwa, jakie mają być osiągnięte przez państwo¹⁶¹. Państwo w ramach polityki bezpieczeństwa musi wprowadzić, zgodnie z prawem międzynarodowym i prawem krajowym, przepisy, które będą regulowały kwestie związane z bezpieczeństwem oraz wymagania stawiane zarządzaniu bezpieczeństwem. Przepisy te muszą być spójne i integralne z całym systemem prawnym państwa oraz uwzględniać możliwości i ograniczenia operacyjne i techniczne lotnictwa krajowego, a w razie potrzeby muszą być uaktualniane¹⁶². Państwo powinno okresowo przeglądać krajowe przepisy prawne dla zapewnienia ciągłej zgodności z przepisami międzynarodowymi oraz sprawdzenia, czy są dostosowane do aktualnej rzeczywistości operacyjnej w kraju¹⁶³.

¹⁶¹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-2.

¹⁶² *Safety Management Manual...*, s. 63.

¹⁶³ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-2.

W ramach określenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwo ma zidentyfikować, zdefiniować i udokumentować wymagania, obowiązki i zakresy odpowiedzialności dotyczące opracowania, implementowania i zarządzania SSP¹⁶⁴ oraz stworzenia obowiązkowej dokumentacji¹⁶⁵. Przypisanie odpowiedzialności obejmuje również określenie, które osoby i instytucje jakie zasoby mają przydzielić do realizacji SSP¹⁶⁶.

Państwo w zakresie badania zdarzeń lotniczych (wypadków lotniczych i incydentów lotniczych, przyp. autora) ma zapewnić stworzenie i funkcjonowanie niezależnej (również od innych instytucji państwowych, zwłaszcza od krajowej władzy lotniczej) instytucji badającej zdarzenia lotnicze. Wnioski po tych badaniach będą wykorzystywane w ramach zapewniania bezpieczeństwa, bez orzekania o winie lub odpowiedzialności i bez uwzględniania ich w postępowaniu sądowym¹⁶⁷. Niezależność instytucji badającej zdarzenia lotnicze ma na celu uniknięcie konfliktów interesów oraz wywierania wpływów mogących ograniczyć obiektywizm i spowodować zatajenie rzeczywistych przyczyn zdarzenia lub też wskazać fałszywe przyczyny¹⁶⁸.

Państwo musi zapewnić, że posiada narzędzia pozwalające zagwarantować, że organizacje lotnicze przestrzegają ustanowionych przepisów¹⁶⁹. Narzędzia te muszą być spójne z prawem krajowym oraz dostosowane do polityki *just culture* – należy brać pod uwagę, czy złamanie przepisów polegało na niezamierzonym błędzie/pomyłce, czy też było to naruszenie¹⁷⁰.

Zgodnie z *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], wyd. 3 dla realizowania ustanowionych w Załączniku 19 do konwencji chicagowskiej elementów polityki bezpieczeństwa państwo musi w ramach własnej polityki bezpieczeństwa co najmniej:

1. opracować i wdrożyć strategię oraz procesy w celu zapewnienia, że cała działalność lotnicza i operacje lotnicze w państwie będą wykonywane przy najwyższym poziomie bezpieczeństwa;
2. opracować i opublikować krajowe ramy prawne i odpowiednie przepisy operacyjne dla zarządzania bezpieczeństwem na poziomie państwa, które będą opierać się na kompleksowej analizie systemu lotnictwa danego państwa, zgodnego z międzynarodowymi wymaganiami i standardami bezpieczeństwa, a tam, gdzie to możliwe, wykraczającego ponad nie;
3. konsultować sprawy związane z rozwojem przepisów lotniczych z segmentami sektora lotniczego, których te zmiany dotyczą;

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ *Safety Management Manual...*, s. 88.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-2.

¹⁶⁸ *Safety Management Manual...*, s. 64.

¹⁶⁹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-2.

¹⁷⁰ Ibidem.

4. przydzielić niezbędne środki dla organizacji lotniczych w państwie dla zapewnienia, że ich personel jest odpowiednio wyszkolony do wykonywania swoich obowiązków;
5. wspierać zarządzanie bezpieczeństwem poprzez promowanie wykorzystywania dobrowolnego i poufnego systemu raportowania zarówno w organizacjach lotniczych, jak i na poziomie państwa;
6. prowadzić prawne i administracyjne czynności nadzoru oparte na pozyskiwanych danych, ocenie ryzyka i ustaleniu priorytetów nadzoru, ukierunkowanych na uzyskiwany poziom bezpieczeństwa oraz zgodność z przepisami. Czynności te będą zgodne z właściwymi międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami;
7. promować bezpieczeństwo i prowadzić szkolenia w branży lotniczej z zasad i koncepcji zarządzania bezpieczeństwem oraz nadzorować implementację i funkcjonowanie SMS w organizacjach lotniczych;
8. ustanowić środki ochrony systemów zbierania i analizowania danych dla zachęcania personelu i organizacji do przekazywania istotnych informacji związanych z bezpieczeństwem oraz zapewnienia ciągłego przepływu i wymiany danych zarządzania bezpieczeństwem pomiędzy państwem i organizacjami lotniczymi;
9. utrzymać skuteczną współpracę z organizacjami lotniczymi przy rozwiązywaniu problemów związanych z bezpieczeństwem;
10. ustanowić politykę egzekwowania przestrzegania prawa oraz procedur, które uzupełnią ochronę informacji pozyskanej z systemu zbierania i analizowania danych dotyczących bezpieczeństwa;
11. ustanowić mechanizm monitorowania i mierzenia poziomu bezpieczeństwa SSP poprzez wskaźniki bezpieczeństwa oraz związanych z nimi celów bezpieczeństwa i ustalonych poziomów alarmowych;
12. promować adaptowanie najlepszych praktyk oraz pozytywnej kultury bezpieczeństwa w organizacjach lotniczych¹⁷¹.

5.2. Zarządzanie ryzykiem przez państwo

Zarządzanie ryzykiem na poziomie państwa obejmuje działania skierowane do organizacji lotniczych, jak również działania wewnątrz własnego SSP¹⁷². Państwo ma ustanowić wymagania dla organizacji lotniczych określające zasady i procesy zarządzania bezpieczeństwem w ramach swoich SMS, w szczególności odnoszące się do zarządzania ryzykiem i zasad związanych z zatwierdzaniem akceptowanych i nieakceptowanych poziomów ryzyka w swoim rodzaju działalności lotniczej. Wymagania co do zarządzania

¹⁷¹ *Safety Management Manual...*, s. 88.

¹⁷² *Ibidem*, s. 65.

ryzykiem również muszą być dostosowane do stopnia skomplikowania poszczególnych organizacji¹⁷³. Ma to służyć zapewnieniu, że krajowe organizacje lotnicze poprawnie i metodycznie identyfikują zagrożenia w swojej działalności, określają ryzyka i kontrolują je. W przypadku organizacji lotniczych, które wykonują rodzaje działalności niosące ze sobą szczególnie wysokie ryzyko, państwo może wymagać wspólnego zarządzania ryzykiem lub skoordynowania, czy też uzgodnienia rodzajów działań łagodzących to ryzyko. W szczególności ma to się odbyć w przypadkach, w których dana działalność i wynikające z niej ryzyko może wpływać na inne organizacje i ich działalność¹⁷⁴. Szczególnym przypadkiem jest podwykonywanie usług lotniczych pomiędzy organizacjami. W takiej sytuacji w ramach SSP mogą zostać opracowane zasady wykonania analizy ryzyka oraz działań łagodzących związanych z zatwierdzeniem podwykonawcy i ciągłego monitorowania jego działalności przez SMS organizacji korzystających z tych usług. Kluczowe będzie tu ustalenie, czy podwykonawca posiada własny i zatwierdzony SMS, czy też nie¹⁷⁵.

5.3. Zapewnianie bezpieczeństwa przez państwo

Zapewnienie bezpieczeństwa przez państwo polega na nadzorze nad bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych. Nadzór będzie związany z certyfikacją organizacji, czyli wstępnym zatwierdzeniem do wydania certyfikatu na wykonywanie określonej działalności operacyjnej, która obejmuje m.in. akceptację SMS lub plan jego sukcesywnego wdrażania. Ponadto nadzór związany jest z ciągłym monitorowaniem zgodności z przepisami oraz utrzymaniem zatwierdzonego poziomu bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania SMS. W czasie czynności nadzoru zbierane są dane dotyczące bezpieczeństwa. Informacje te muszą być uzupełniane danymi pochodzącymi z dobrowolnych systemów raportowania, jak również wnioskami z zakończonych badań zdarzeń lotniczych. Dane ze wszystkich tych źródeł są analizowane przez państwo, a wyniki są publikowane w formie raportów nt. stanu bezpieczeństwa i dystrybuowane do organizacji lotniczych oraz do innych państw i instytucji międzynarodowych w celu przedstawienia osiągniętego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w danym kraju¹⁷⁶. Opracowane przez państwo raporty nt. bezpieczeństwa mogą posłużyć jako informacja o zagrożeniach i być podstawą do zarządzania ryzykiem na poziomie państwa oraz po odpowiednim zaagregowaniu posłużyć do opracowania wskaźników poziomu bezpieczeństwa (SPI) i docelowych

¹⁷³ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-2.

¹⁷⁴ *Safety Management Manual...*, s. 65.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP A-3.

poziomów bezpieczeństwa (SPT) w ramach SSP i SMS. Ponadto wygenerowane raporty posłużą do ukierunkowania działań nadzoru poprzez opracowanie priorytetów, w odniesieniu do których państwo będzie kładło największy nacisk na obszary lotnictwa i rodzaje działalności lotniczej lub na poszczególne organizacje związane z największymi ryzykami. Wykonana przez państwo analiza ryzyka związanego z działalnością każdej nadzorowanej przez nie organizacji posłuży do opracowania profili ryzyka organizacji lotniczych (ang. *Organization Risk Profiles*, ORPs)¹⁷⁷. Państwo dokona kategoryzacji organizacji względem ich ORP od organizacji narażonych na największe ryzyka do organizacji, których działalność nie jest na nie narażona w tak dużym stopniu. Jest to koncepcja „ukierunkowania nadzoru, dzięki danym dotyczącym bezpieczeństwa, na obszary wymagające szczególnej uwagi i o największych potrzebach”¹⁷⁸, która pozwala zintensyfikować działania nadzoru tam, gdzie jest to najbardziej wskazane – w organizacjach z największymi ryzykami.

Koncepcja ukierunkowania nadzoru... (inaczej ang. *Risk-based Oversight*, RBO) jest wymagana poprzez SARP’s ICAO oraz przepisy zawarte w rozporządzeniach wykonawczych do rozporządzenia bazowego nr 216/2008 jako obligatoryjna forma nadzoru operacyjnego władz lotniczych. Zgodnie z prawem unijnym w ten sposób musi być nadzorowana działalność zatwierdzonych organizacji szkoleniowych¹⁷⁹, operatorów lotniczych¹⁸⁰ i lotnisk certyfikowanych¹⁸¹ (od 2016 r.). Wobec wszystkich tych rodzajów organizacji lotniczych muszą powstać ORP. Koncepcja.../RBO polega na dynamicznym dostosowywaniu się zaangażowania władzy lotniczej oraz przydziału sił i środków do wykonywania czynności nadzoru wraz z określeniem ich częstotliwości. W konwencjonalnym sposobie nadzoru wszystkie organizacje lotnicze wykonujące daną działalność lotniczą są poddawane jednakowemu zaangażowaniu nadzoru – choćby ta sama liczba audytów, inspekcji, przydzielonych inspektorów do każdej organizacji. Koncepcja.../RBO pozwala przesunąć wymienione elementy zaangażowane przez państwo z organizacji:

- których ORP wskazują niski poziom ryzyka;
- które posiadają efektywne SMS, tj. zatwierdzone oraz ciągle monitorowane i oceniane bez uwag w ramach bieżącego nadzoru;

¹⁷⁷ *Safety Management Manual...*, s. 68.

¹⁷⁸ Załącznik 19 do Konwencji..., s. ATT A-1

¹⁷⁹ Zgodnie z Załącznikiem Part-ARA do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. z późn. zm., tzw. *Aircrew regulation*, <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 12.08.2015].

¹⁸⁰ Zgodnie z częścią Part-ARO do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. z późn. zm., tzw. Part-OPS lub AIR-OPS, <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 12.08.2015].

¹⁸¹ Zgodnie z częścią Part-ADR.AR/OR do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. z późn. zm., tzw. *Part-ADR*, <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 12.08.2015].

- na podstawie poziomu rzeczywistego bezpieczeństwa – np. liczby zdarzeń lotniczych zgłoszonych do władzy,

do organizacji, które zgodnie z danymi pochodzącymi z ORP, SMS czy rzeczywistego poziomu bezpieczeństwa wskazują, że ryzyka związane z działalnością tej organizacji są tak duże, że organizacja wymaga ciągłego, zgodnego z konwencjonalnym podejściem nadzoru. Warto zauważyć, że takie przesunięcie sił i środków nadzoru danego państwa pozwala z jednej strony skupić się na organizacjach i obszarach z rzeczywiście dużymi ryzykami, z drugiej strony efektywnie i ekonomicznie korzystać z dostępnych (ograniczonych) sił i środków władzy lotniczej.

5.4. Promowanie bezpieczeństwa przez państwo

Promocja bezpieczeństwa przez państwo to wewnętrzne i zewnętrzne działania w celu zapewnienia prowadzenia szkoleń w zakresie bezpieczeństwa, efektywnej komunikacji i upowszechniania informacji promujących bezpieczeństwo. W ramach SSP należy opracować i skoordynować procesy, które zapewnią, że instytucje państwowe, takie jak władza lotnicza czy niezależna komisja badania wypadków lotniczych, będą zapewniały informacje związane z krajowym bezpieczeństwem lotniczym, do których dostęp będą miały organizacje lotnicze, jak również w razie potrzeby inne kraje i instytucje międzynarodowe. Odpowiednie do tego wydaje się forum wymiany informacji i doświadczeń w formie cyklicznych spotkań czy platformy teleinformatycznej dającej możliwość dwukierunkowej komunikacji w celu otrzymywania dodatkowych informacji pochodzących od organizacji lotniczych, a nie wynikających z nadzoru nad bezpieczeństwem czy systemów raportowania.

Państwo ma zapewnić wewnętrzne szkolenia dla osób związanych z ustanowieniem i zarządzaniem SSP, tak aby ten personel w pełni rozumiał swoją rolę w SSP oraz miał świadomość właściwych dla swojego stanowiska obowiązków związanych z bezpieczeństwem. Inne szkolenia powinny być prowadzone dla inspektorów nadzorujących organizacje lotnicze, inne zaś dla osób monitorujących poziom bezpieczeństwa w ramach SSP. Oprócz tego pożądane jest, aby państwo prowadziło szkolenia dla personelu organizacji lotniczych lub ułatwiało do nich dostęp. Szkolenia te mają na celu podnoszenie wiedzy i świadomości na temat bezpieczeństwa wszystkich osób, które w ramach swoich organizacji będą zajmowały się wewnętrznym zarządzaniem bezpieczeństwem i odpowiadały za nie przed władzą lotniczą, jak również szkoliły wewnątrznie swój personel. Z pewnością szkolenia zewnętrzne muszą obejmować, oprócz podstawowych zasad

zarządzania bezpieczeństwem, również zasady funkcjonowania SSP i opisane tam wymagania skierowane do organizacji lotniczych.

6. System zarządzania bezpieczeństwem

System zarządzania bezpieczeństwem (ang. *Safety Management System, SMS*) funkcjonuje w organizacjach lotniczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa działalności lotniczej poprzez efektywne zarządzanie ryzykami bezpieczeństwa związanego z jej wykonywaniem. SMS doczekał się kilku definicji, również kolejne wydania *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem* (ang. *Safety Management Manual, SMM*) ICAO [Doc 9859] zawierają poprawiane definicje SMS. Trzecie wydanie ICAO SMM z 2012 r. przynosi definicję ujednoliconą z definicją z Załącznika 19 do konwencji chicagowskiej, która w polskojęzycznym tłumaczeniu brzmi: „Systematyczne¹⁸² (ang. *Systematic*¹⁸³) podejście do zarządzania bezpieczeństwem, obejmujące niezbędne: strukturę organizacyjną, zakresy odpowiedzialności, politykę oraz procedury”. Inną znaną definicję SMS proponuje FAA¹⁸⁴: „SMS to formalne i odgórne podejście «biznesowe» (wykorzystujące wiedzę o zarządzaniu, przyp. autora) organizacji do zarządzania ryzykami bezpieczeństwa (ang. *top-down business approach to managing safety risk*¹⁸⁵), uwzględniające podejście systemowe (ang. *systemic approach*) do zarządzania bezpieczeństwem obejmujące niezbędne struktury organizacyjne, odpowiedzialności, polityki i procedury”¹⁸⁶. EUROCONTROL¹⁸⁷ w dokumencie ESARR 3¹⁸⁸ opisuje wykorzystywanie SMS przez europejskie organy zapewniające ATS¹⁸⁹. Definiuje SMS w *Słowniku określeń i definicji ESARR* jako „proces stosowany przez organizacje zapewniające usługi lub produkty związane z bezpieczeństwem, gwarantujący, iż rozpoznane zostały

¹⁸² Polskojęzyczne tłumaczenie 19 Załącznika do konwencji chicagowskiej definiuje SMS jako „systematyczne podejście”. W opinii autora właściwe do przetłumaczenia tej definicji jest pojęcie „systemowe” – odnoszące się do systemowości w zarządzaniu bezpieczeństwem i podejścia systemowego do niego. Użyte w tłumaczeniu słowo „systematyczne” nie w pełni oddaje to znaczenie w języku polskim. Ponadto angielskie słowo *systematic* określa również cechy systemu. Warto zauważyć, że w dotychczasowych definicjach SMS w SARP’s przed opublikowaniem 19 Załącznika *systematic* było tłumaczone jako „systemowy”.

¹⁸³ *Systematic* – systematyczny, wg tłumaczenia słownika PWN oznacza w odniesieniu do działań: prowadzony w sposób uporządkowany, według pewnego systemu; też: o efektach takich działań; planowy, metodyczny, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/systematyczny.html> [dostęp: 08.09.2015].

¹⁸⁴ Federal Aviation Administration – władza lotnicza USA, <http://www.faa.gov/> [dostęp: 21.09.2015].

¹⁸⁵ *Businesslike* – charakterystyczne w biznesie, zarządzaniu, posiadające metodykę i systemowość; zob.: <http://www.thefreedictionary.com/businesslike>.

¹⁸⁶ <http://www.faa.gov/about/initiatives/sms/> [dostęp: 21.09.2015].

¹⁸⁷ EUROCONTROL – Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (ang. European Organisation for the Safety of Air Navigation), <https://www.eurocontrol.int/articles/who-we-are> [dostęp: 08.09.2015].

¹⁸⁸ ESARR – EUROCONTROL Safety Regulatory Requirement – wymagania EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa.

¹⁸⁹ http://www.ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_krajowe/01.001_zal_esarr_3.pdf [dostęp: 08.09.2015].

wszystkie aspekty dotyczące bezpieczeństwa związanego z usługą”. Zaznaczono, że obejmuje to „ustanowienie polityki i standardów bezpieczeństwa (jako minimum spełniających przepisy wymagań prawnych); stosowną siłę fachową umożliwiającą wdrożenie systemu zarządzania bezpieczeństwem; sposoby oceny stopnia bezpieczeństwa oraz mechanizmów wykrywania jego braków”¹⁹⁰. W anglojęzycznej Wikipedii można znaleźć artykuł opisujący SMS jako „kompleksowy system zarządzania przedsiębiorstwem przeznaczony do zarządzania elementami bezpieczeństwa w miejscu pracy”¹⁹¹. Urząd Lotnictwa Cywilnego w czasie Krajowej Konferencji Bezpieczeństwa Lotów w 2013 r. przedstawił następującą definicję SMS: „System zarządzania bezpieczeństwem jest to szereg zdefiniowanych procesów stosowanych w organizacji, które zapewniają skuteczne, uwzględniające ryzyko, podejmowanie decyzji dotyczących [...] (działalności lotniczej, przyp. autora)”¹⁹². Natomiast Ministerstwo Transportu Kanady opisało SMS dosyć szeroko jako: „podejście do bezpieczeństwa wykorzystujące wiedzę o zarządzaniu (ang. *businesslike approach to safety*)¹⁸¹). Jest systemowym, jasno określonym i kompleksowym procesem zarządzania ryzykami bezpieczeństwa. Jak w przypadku wszystkich systemów zarządzania, system zarządzania bezpieczeństwem przewiduje wyznaczenie celów, planowanie i mierzenie poziomu bezpieczeństwa (ang. *measuring performance*). System zarządzania bezpieczeństwem jest zintegrowany w całej organizacji i staje się częścią kultury organizacji, sposobem, w jaki personel wykonuje swoją pracę”¹⁹³.

Analizując powyższe definicje, można zauważyć, że powtarzające się kluczowe aspekty SMS to podejście systemowe (systematyczne) do bezpieczeństwa, charakteryzujące się zarówno reaktywnością, jak i proaktywnością oraz prognozującymi działaniami, określonymi procesami, strukturami, wykwalifikowanym personelem z przypisanymi odpowiedzialnościami dotyczącymi bezpieczeństwa. Celem nadrzędnym SMS jest poprawa poziomu bezpieczeństwa i utrzymanie go na akceptowalnym poziomie lub powyżej akceptowalnego poziomu, będącego celem zarządzania bezpieczeństwem. Oceniane jest to poprzez monitorowanie aktualnego poziomu bezpieczeństwa i porównywanie z założonymi celami bezpieczeństwa (zgodnie z celami bezpieczeństwa opisanymi w SSP). Poprawa bezpieczeństwa osiągana jest dzięki identyfikacji zagrożeń, zbieraniu i analizowaniu

¹⁹⁰ http://www.ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_krajowe/01.001_sloownik_okreslen_i_definicji_esarr.pdf [dostęp: 08.09.2015].

¹⁹¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Safety_management_systems [dostęp: 08.10.2015].

¹⁹² http://www.ulc.gov.pl/_download/bezpieczenstow_lotow/standardy_sms/prezentacja_bl_2013_ops.pdf [dostęp: 08.10.2015].

¹⁹³ <http://www.caa.lv/upload/userfiles/files/SMS/Transport%20Canada/TP13739b%20intro%20to%20SMS.pdf> [dostęp: 08.10.2015].

danych dotyczących bezpieczeństwa oraz ciągłej ewaluacji zagrożeń bezpieczeństwa¹⁹⁴ poprzez zapewnienie:

- niezbędnych informacji;
- dostępnych odpowiednich narzędzi;
- wykorzystywania odpowiednich narzędzi do konkretnych zadań;
- wykorzystania narzędzi, które są współmierne do potrzeb i możliwości w organizacji;;,
- że decyzje podejmowane są przy pełnym uwzględnieniu ryzyka bezpieczeństwa¹⁹⁵.

Zgodnie z ICAO SMS organizacji lotniczej musi być:

- opracowany zgodnie z SARP's ICAO dotyczącymi struktury SMS;
- współmierny do wielkości organizacji lotniczej i skomplikowania jej działalności¹⁹⁶.

SMS obejmuje bezpośrednio wykonywanie działalności lotniczej, jak również inne obszary działalności tej organizacji, które mogą jedynie wspierać działalność lotniczą. Jest to spowodowane tym, że każdy element organizacji oraz każdy z podwykonawców może mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa.

Podobnie jak SSP, SMS musi opierać się na tych samych czterech filarach zarządzania bezpieczeństwem. W ich ramach wymagane przez SARP's elementy SMS to:

- polityka bezpieczeństwa i jej cele:
 - zaangażowanie i odpowiedzialność kierownictwa;
 - odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa;
 - wyznaczenie personelu kluczowego dla systemu bezpieczeństwa;
 - koordynacja planowania reagowania awaryjnego;
 - dokumentacja SMS;
- zarządzanie ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa:
 - identyfikacja zagrożeń;
 - ocena i obniżanie poziomu ryzyka dotyczącego bezpieczeństwa;
- zapewnianie bezpieczeństwa:
 - mierzenie i monitorowanie poziomu bezpieczeństwa;
 - zarządzanie zmianą;
 - ciągłe doskonalenie SMS;
- promowanie bezpieczeństwa:
 - szkolenie i kształcenie;
 - komunikacja dotycząca bezpieczeństwa.

¹⁹⁴ *Safety Management Manual...*, s. 139.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Załącznik 19 do Konwencji..., s. 4-1.

6.1. Polityka bezpieczeństwa i jej cele

Opracowanie polityki i celów bezpieczeństwa jest podstawą do zarządzania bezpieczeństwem w organizacji lotniczej poprzez określenie zasad, procesów, osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wraz z zakresem tej odpowiedzialności oraz określeniem docelowych poziomów bezpieczeństwa do osiągnięcia. Polityka i cele bezpieczeństwa są więc ramami do ustanowienia i funkcjonowania SMS w organizacji. Cele bezpieczeństwa mają być rezultatem zarządzania bezpieczeństwem przez organizację, a zatem docelowym poziomem bezpieczeństwa, które najwyższe kierownictwo chce osiągnąć. Cele te są wyrażone przez SPT. Zgodnie z Załącznikiem 19 do konwencji chicagowskiej polityka bezpieczeństwa organizacji lotniczej powinna:

- odzwierciedlać zaangażowanie organizacji w zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa;
- zawierać jednoznaczne oświadczenie o zapewnieniu niezbędnych zasobów do wdrożenia polityki bezpieczeństwa;
- zawierać procedury zgłaszania informacji dotyczących bezpieczeństwa;
- jednoznacznie wskazywać, które rodzaje zachowań są nieakceptowane w odniesieniu do działalności lotniczej podmiotu prowadzącego działalność w lotnictwie cywilnym, oraz określać sytuacje, w których nie będą miały zastosowania działania dyscyplinarne;
- zostać podpisana przez Dyrektora Odpowiedzialnego (Accountable Executive) organizacji;
- być upowszechniana, z wyraźnym wsparciem, w całej organizacji;
- być okresowo analizowana, aby zapewnić, że ma zastosowanie i pozostaje odpowiednia dla podmiotu prowadzącego działalność w lotnictwie cywilnym¹⁹⁷.

Ustanowienie polityki bezpieczeństwa organizacji lotniczej leży w gestii najwyższego kierownictwa, określa też zaangażowanie kierownictwa na tym szczeblu oraz reszty pracowników w zarządzanie bezpieczeństwem i jasno wskazuje zakres odpowiedzialności wszystkich członków personelu za bezpieczeństwo. Obejmuje to następujące działania:

- wyznaczenie dyrektora odpowiedzialnego, który niezależnie od innych pełnionych funkcji ma w imieniu organizacji wyłączny obowiązek i jest wyłącznie odpowiedzialny za wdrożenie i realizowanie SMS;
- wyraźne określenie zakresów odpowiedzialności za bezpieczeństwo w całej organizacji, włącznie z bezpośrednią odpowiedzialnością za bezpieczeństwo ponoszoną przez poszczególnych członków wyższego kierownictwa organizacji;

¹⁹⁷ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP-2-1.

- określenie odpowiedzialności wszystkich członków kierownictwa, niezależnie od innych pełnionych funkcji, oraz pracowników – za poziom bezpieczeństwa osiągnęty w ramach SMS;
- dokumentowanie i komunikowanie całej organizacji zadań, zakresów odpowiedzialności oraz uprawnień dotyczących bezpieczeństwa;
- określenie poziomów odpowiedzialności personelu zarządzającego, posiadającego uprawnienia do podejmowania decyzji w odniesieniu do poziomu tolerancji zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa¹⁹⁸.

Polityka bezpieczeństwa określa główną osobę, która jest odpowiedzialna za jej realizację – pełni funkcję i zajmuje stanowisko Kierownika (Dyrektora) Odpowiedzialnego, wg anglojęzycznej nomenklatury ICAO – *Accountable Executive*, wg przepisów EASA – *Accountable Manager* (często pojawiające się akronimy to ACCM lub AM). Jest to najwyższy kierownik w organizacji lotniczej. Musi zostać zatwierdzony przez władzę lotniczą pod kątem niezbędnego wykształcenia i doświadczenia w zarządzaniu organizacją lotniczą. Kierownik Odpowiedzialny, w zależności od wielkości organizacji, może, lecz nie musi, być w strukturze przedsiębiorstwa prezesem zarządu, członkiem zarządu, np. ds. operacyjnych, jednym z kierowników niższego szczebla lub też zajmować sztabowe stanowisko przy zarządzie czy też być właścicielem albo współwłaścicielem organizacji. Bez względu na jego pozycję w strukturze organizacji lotniczej zgodnie z zatwierdzonym SMS musi posiadać prerogatywy:

- decyzyjności w kwestiach zasobów ludzkich, dotyczącej zatrudniania i szkolenia personelu i jego przydzielania do wykonywania zadań;
- decyzyjności w kwestiach finansowych, dotyczącej przydzielania środków finansowych;
- bezpośredniej odpowiedzialności za prowadzenie interesów organizacji;
- najwyższej i ostatecznej decyzyjności wobec wykonywanej działalności lotniczej zgodnie z posiadanym przez organizację certyfikatem i/ lub zatwierdzeniem;
- ustanowienia i promowania polityki bezpieczeństwa;
- ustanowienia celów bezpieczeństwa i docelowych poziomów bezpieczeństwa;
- propagowania bezpieczeństwa w organizacji;
- posiadania ostatecznej odpowiedzialności w dziedzinie rozwiązywania spraw wpływających na bezpieczeństwo¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Ibidem, s. APP-2-2.

¹⁹⁹ *Safety Management Manual...*, s. 144.

Kierownik odpowiedzialny bezpośrednio odpowiada za zarządzanie organizacją²⁰⁰ – z imienia i nazwiska indywidualnie odpowiada przed władzą lotniczą za bezpieczeństwo prowadzonej przez organizację działalności lotniczej, a zarazem wraz z resztą kierownictwa w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem ma zapewnić, że:

- wszystkie ustanowione wewnętrzne procesy i procedury są zgodne z przepisami, standardami odnoszącymi się do bezpieczeństwa;
- wszyscy pracownicy stosują się do nich;
- dostępne są niezbędne zasoby;
- użytkowany sprzęt jest sprawny, eksploatowany zgodnie z przeznaczeniem oraz instrukcjami, a w przypadku użytkowanych statków powietrznych, że są zdadne do lotu;
- bezpieczeństwo jest priorytetem organizacji, a SMS jest właściwie wdrożony i zarządzany oraz ma przydzielone wszystkie niezbędne środki²⁰¹.

Polityka bezpieczeństwa musi być zrozumiała, widoczna i dostępna dla wszystkich pracowników. Musi jasno stanowić, że zapewnianie bezpieczeństwa w organizacji lotniczej jest podstawowym obowiązkiem wszystkich kierowników i obejmuje zobowiązanie się najwyższego kierownictwa do:

- chęci osiągnięcia najwyższych standardów bezpieczeństwa;
- zapewnienia, że bezpieczeństwo jest głównym obowiązkiem wszystkich kierowników;
- zapewnienia zgodności ze wszystkimi właściwymi przepisami, standardami czy adaptowania najlepszych praktyk;
- zapewnienia, że polityka bezpieczeństwa jest zrozumiana, implemmentowana i realizowana;
- zapewnienia niezbędnych zasobów do wykonywania działalności organizacji;
- realizowania ustanowionej polityki dyscyplinarnej za naruszenia przepisów oraz działania zagrażające bezpieczeństwu²⁰².

Polityka dyscyplinarna organizacji musi być zgodna z *just culture* i określać zakres niebezpiecznych zachowań, których przejawianie będzie skutkowało podjęciem działań dyscyplinarnych. Pożądane jest, zgodnie z zasadami polityki *just culture*, by zgłoszone błędy, w szczególności za pomocą dobrowolnego systemu raportowania, nie skutkowały działaniami dyscyplinarnymi wobec osoby, która popełniła dany błąd. Charakter błędu, a więc niezamierzone odejście od bezpiecznego działania, które nie

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Ibidem, s. 141.

²⁰² Ibidem.

skutkuje zgodnie z modelem Jamesa Reasona i potwierdzającymi to statystykami wypadkiem, może być wartościowym źródłem danych na temat bezpieczeństwa, które w przyszłości mogą nabrać niszczącego potencjału i skutkować zdarzeniami, czyli obniżeniem poziomu bezpieczeństwa. Naruszenia lub rażące niedbalstwo, jako intencjonalne działania niebezpieczne, np. łamanie przepisów lub niedopełnienie obowiązków, muszą być potępiane przez organizację jako działania karygodne i mogą skutkować działaniami dyscyplinarnymi. Wszystkie intencjonalne działania niebezpieczne, wraz z ich zakresem oraz okolicznościami, muszą być rozpatrywane dla dostosowania kary do popełnionego czynu w taki sposób, że im naruszenie lub rażące niedbalstwo jest bardziej niebezpieczne i świadome, tym kara musi być bardziej dotkliwa.

Organizacja lotnicza ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo wykonywanej przez siebie działalności lotniczej, ale również jest odpowiedzialna za działalność swoich podwykonawców, np. agentów obsługi naziemnej przy wykonywaniu obsługi naziemnej na rzecz operatora lotniczego. Zgodnie z przepisami nie wszystkie organizacje prowadzące działalność lotniczą muszą mieć SMS, np. wspomniani agenci obsługi naziemnej. Współpraca z podwykonawcą posiadającym zatwierdzony SMS, np. operatorem lotniczym wykonującym loty dla innego operatora lotniczego w formule leasingu ACMI, wymaga integracji obydwu SMS. Współpraca z podwykonawcami nieposiadającymi zatwierdzonych SMS wymaga niejako objęcia podwykonawcy przez SMS usługobiorcy. W obydwu przypadkach organizacja lotnicza korzystająca z podwykonawcy musi jasno ustanowić odpowiedzialność usługobiorcy za bezpieczeństwo operacji zleconych podwykonawcy, w tym m.in. nadzorować ich bezpieczeństwo poprzez wykonywanie audytów bezpieczeństwa oraz wymaganie od podwykonawcy dostarczania raportów ze zdarzeń lotniczych oraz istniejących zagrożeń związanych z jego działalnością²⁰³. Obowiązkiem organizacji korzystającej z podwykonawcy (czyli usługobiorcy) jest zapewnienie, że:

- jeżeli będzie to potrzebne, podwykonawca będzie miał możliwość przedstawicielstwa w czasie posiedzeń Komisji ds. przeglądu poziomu bezpieczeństwa (SRC/SRB) usługobiorcy;
- jeżeli będzie to potrzebne, opracowane zostaną SPI do monitorowania poziomu bezpieczeństwa działań podwykonawcy;
- promocja bezpieczeństwa usługobiorcy będzie obejmowała personel podwykonawców i zapewni im odpowiednie komunikaty dotyczące bezpieczeństwa;

²⁰³ Ibidem, s. 145.

- ERP usługobiorcy będzie obejmował w odpowiednim zakresie podwykonawcę, nadając mu role, odpowiedzialności i funkcje reagowania awaryjnego, które będą ćwiczone²⁰⁴.

Kierownik odpowiedzialny do zarządzania bezpieczeństwem powołuje:

- kierownika ds. bezpieczeństwa (ang. *Safety Manager*);
- komisję ds. przeglądu poziomu bezpieczeństwa (ang. wg ICAO – *Safety Review Committee, SRC*; wg EASA, IATA – *Safety Review Board, SRB*);
- grupę/grupy reagowania ds. bezpieczeństwa (ang. *Safety Action Group/s – SAG/s*).

Wymienione elementy tworzą podstawową strukturę SMS (rysunek 8).

Kierownik ds. bezpieczeństwa, inaczej kierownik bezpieczeństwa lub kierownik bezpieczeństwa lotniczego (ang. *Safety Manager*, często pojawiający się akronim to SM) powinien być niezależny od innych kierowników organizacji, ale ściśle z nimi współpracować w zapewnianiu przez nich bezpieczeństwa w obszarach ich kompetencji. Kierownik ds. bezpieczeństwa musi posiadać odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w zarządzaniu bezpieczeństwem oraz w pracy operacyjnej. Jest on odpowiedzialny w imieniu kierownika odpowiedzialnego za wdrożenie SMS i bieżące zarządzanie bezpieczeństwem oraz nadzór nad procesami SMS. Obejmują one m.in.:

- zarządzanie planem implementowania SMS w imieniu kierownika odpowiedzialnego;
- identyfikowanie zagrożeń i analizowanie ryzyk bezpieczeństwa oraz ułatwianie tego w organizacji;
- monitorowanie wykonywanych działań korygujących oraz ocenianie ich rezultatów;
- wykonywanie okresowych raportów dotyczących poziomu bezpieczeństwa w organizacji;
- prowadzenie dokumentacji zarządzania bezpieczeństwem;
- planowanie szkoleń z zagadnień bezpieczeństwa dla personelu organizacji i ułatwianie dostępu do tych szkoleń;
- udzielanie niezależnych opinii w kwestiach bezpieczeństwa;
- monitorowanie zagadnień związanych z bezpieczeństwem w branży lotniczej oraz przewidywanie jego wpływu na działalność organizacji;

²⁰⁴ Ibidem.

- reprezentowanie kierownika odpowiedzialnego przed władzą lotniczą oraz innymi instytucjami państwowymi i międzynarodowymi w koordynowaniu i komunikowaniu kwestii bezpieczeństwa²⁰⁵.

Komisja ds. przeglądu poziomu bezpieczeństwa (SRC/SRB) składa się z członków najwyższego kierownictwa organizacji odpowiedzialnych za poszczególne obszary działalności operacyjnej oraz z osób właściwych dodatkowo przez kierownika odpowiedzialnego, który przewodniczy SRC/SRB. Kierownik ds. bezpieczeństwa może uczestniczyć w pracach SRC/SRB jako sprawozdawca aktualnego stanu bezpieczeństwa w organizacji, a zarazem ekspert ds. bezpieczeństwa. Komisja określa działania mające na celu realizację polityki bezpieczeństwa i osiągnięcie ustalonych celów bezpieczeństwa. Realizuje to poprzez:

- monitorowanie efektywności SMS;
- monitorowanie terminowości podejmowanych niezbędnych działań korygujących;
- monitorowanie poziomu bezpieczeństwa własnej działalności lotniczej oraz operacji zleconych i efektywności ich nadzoru w odniesieniu do ustanowionej w organizacji polityki bezpieczeństwa oraz celów bezpieczeństwa;
- monitorowanie efektywności procesów zarządzania bezpieczeństwem w organizacji, które wspierają zarządzanie bezpieczeństwem będące priorytetem organizacji w procesach zarządzania;
- zapewnianie prawidłowego przydzielania zasobów organizacji do osiągnięcia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wykraczającego ponad wymagania przepisów²⁰⁶.

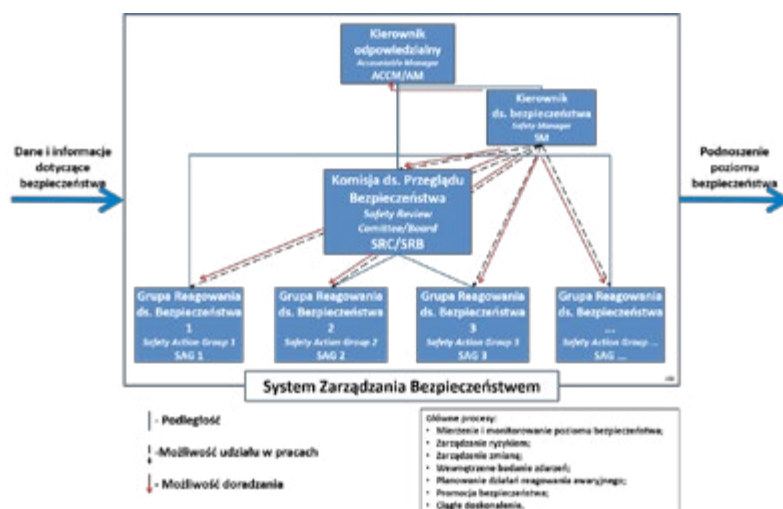
Grupa reagowania ds. bezpieczeństwa (SAG) jest powoływana przez kierownika odpowiedzialnego lub SRC/SRB w celu realizacji polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do określonego obszaru działalności lotniczej organizacji. Składa się z przewodniczącego, z reguły kierownika, który jest odpowiedzialny za dany obszar działalności lotniczej, oraz z wybranych podwładnych zatrudnionych w tym obszarze. Kierownik ds. bezpieczeństwa może, ale nie musi brać udziału w pracach SAG. Liczba SAG jest uzależniona od liczby zadań do wykonania i obszarów zaangażowania. Podstawowymi zadaniami SAG jest:

- nadzorowanie poziomu bezpieczeństwa w odpowiednim obszarze działalności lotniczej;
- zapewnianie wykonywania właściwych działań zarządzania ryzykiem z koniecznym zaangażowaniem personelu do budowania w nim świadomości bezpieczeństwa;

²⁰⁵ Ibidem, s. 146.

²⁰⁶ *Safety Management Manual...*, s. 147.

- koordynowanie realizacji strategii działań łagodzenia konsekwencji rozpoznanych zagrożeń;
- zapewnienie istnienia satysfakcjonujących rozwiązań pozyskiwania danych i informacji dotyczących bezpieczeństwa i przekazywania informacji zwrotnej pracownikom;
- ocenianie wpływu na bezpieczeństwo wprowadzanych zmian operacyjnych i nowych technologii;
- koordynowanie implementowania działań korygujących i zapewnienie ich terminowości;
- opiniowanie efektywności wprowadzonych już zaleceń dotyczących bezpieczeństwa;
- nadzorowanie działań promocji bezpieczeństwa koniecznych do zwiększania świadomości zagadnień związanych z bezpieczeństwem wśród odpowiednich pracowników;
- zapewnianie pracownikom możliwości uczestnictwa w działaniach zarządzania bezpieczeństwem²⁰⁷.



Rysunek 8. Podstawowa struktura systemu zarządzania bezpieczeństwem

Źródło: opracowanie własne.

Organizacja lotnicza musi potrafić zapewnić ciągłość prowadzenia bezpiecznej działalności lotniczej w sytuacjach awaryjnych. Rozumie się przez nie takie sytuacje, w których nie odbywa się normalne działanie organizacji, ponieważ powstały sytuacje kryzysowe, do rozwiązania których organizacja lotnicza musi okresowo (do czasu zakończenia sytuacji

²⁰⁷ Ibidem.

awaryjnej) zmienić swoją strukturę organizacyjną, w szczególności przyporządkowując do tego celu określonych pracowników i przypisując im specjalne obowiązki, jak również przydzielić specjalnie zarezerwowane siły, środki, uprawnienia²⁰⁸. Często w takich sytuacjach skraca się procesy decyzyjne i delegowanie kompetencji zarządczych do pracowników pierwszej linii w celu jak najszybszego rozwiązania sytuacji awaryjnej. Przykładami sytuacji awaryjnej może być wypadek jednego z samolotów operatora lotniczego lub też poważna awaria techniczna na lotnisku pozbawiająca oświetlenia drogi startowej i uniemożliwiająca kontynuowanie operacji przy normalnej działalności organizacji. W takich przypadkach rozwiązywaniem sytuacji awaryjnej będzie ratowanie poszkodowanych i sprzętu w wypadku lotniczym, zabezpieczenie wraku i rejestratorów do badania wypadku oraz naprawa świateł drogi startowej w czasie awarii na lotnisku. Złożoność działalności lotniczej organizacji powoduje, że w momencie wypadku samolotu inne rejsy muszą być kontynuowane w bezpiecznych warunkach, tak jak inne operacje lotniskowe muszą być wykonywane bezpiecznie. Warto również zauważyć, że powyższe przykłady sytuacji awaryjnych mają znaczny wpływ na działalność drugiej organizacji – wypadek samolotu operatora na terenie lotniska ma wpływ na jego działanie. Awaria oświetlenia ma kolosalny wpływ na bezpieczeństwo operacji operatora. Sytuacje awaryjne są niezwykle rzadkie, ale charakteryzują się nieprzewidywalnością, dużą dynamiką oraz występowaniem zagrożenia. Działania w czasie pierwszych minut podczas sytuacji awaryjnych są kluczowe dla obniżenia zagrożenia i powrotu do normalnego funkcjonowania organizacji. Do tego potrzebne są z góry ustalone plany i przećwiczone procedury²⁰⁹. Obligatoryjnym dokumentem organizacji lotniczych jest ERP, czyli Plan Reagowania Awaryjnego (ang. *Emergency Responding Plan*). ERP dokumentuje wszystkie niezbędne działania, które muszą być wykonane przez wyznaczonych do tego pracowników oraz kluczowych podwykonawców podczas sytuacji awaryjnych²¹⁰. Celem ERP jest zapewnienie, że organizacja lotnicza w sposób płynny i bezpieczny może przejść z normalnego, codziennego funkcjonowania do funkcjonowania w sytuacji awaryjnej, a także z funkcjonowania awaryjnego wrócić do normalnego po zakończeniu sytuacji awaryjnej. ERP opisuje również:

- w jaki sposób przekazywać kompetencje zarządcze w sytuacjach awaryjnych;
- jaki jest przydział obowiązków w sytuacjach awaryjnych;
- dokumentację procedur i procesów w sytuacjach awaryjnych;

²⁰⁸ P. GALEJ, P. JEDUT, M. SZAFRAŃSKA: *Wybrane problemy...*, s. 95.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ *Safety Management Manual...*, s. 148.

- koordynację działań wewnątrz organizacji i we współpracy z podmiotami zewnętrznymi;
- w jaki sposób bezpiecznie kontynuować niezagrażoną część działalności organizacji;
- wszystkie rozpoznane scenariusze sytuacji awaryjnych oraz działania w reakcji na nie²¹¹.

Prawidłowo opracowany ERP określa, w jaki sposób działania organizacji są koordynowane z innymi organizacjami lotniczymi, a w razie wypadku ze służbami ratunkowymi, policją, strażą pożarną. Konieczna jest integracja działań wszystkich podmiotów²¹². Działania opisane w ERP muszą być okresowo weryfikowane i uaktualniane według potrzeb, jak również ćwiczone.

SMS, wszystkie procesy zarządzania bezpieczeństwem oraz plan implementacji SMS w organizacji muszą być udokumentowane. Obejmuje to:

- politykę bezpieczeństwa i jej cele;
- wymagania w odniesieniu do SMS;
- procesy i procedury SMS;
- zadania, zakresy odpowiedzialności oraz uprawnienia w obszarze procesów i procedur SMS;
- wyniki działań podejmowanych w ramach funkcjonowania SMS²¹³.

Głównym dokumentem SMS jest *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem*. Zawiera on podstawowe informacje służące do zarządzania bezpieczeństwem w danej organizacji. Dokument ten musi być ciągle aktualizowany, a dostęp do niego muszą mieć wszyscy pracownicy zaangażowani w zarządzanie bezpieczeństwem.

6.2. Zarządzanie ryzykiem

Zgodnie z SARP's ICAO oraz prawem UE organizacje lotnicze są zobligowane do zarządzania ryzykami związanymi ze swoją działalnością lotniczą dla zapewnienia, że zagrożenia oddziałujące na organizacje są rozpoznane, a wynikające z nich ryzyka kontrolowane. Zarządzanie ryzykiem jest aktualnie szeroko stosowane i praktycznie obligatoryjne wszędzie tam, gdzie zagrożenia są dotkliwe, a ryzyko duże, np. w finansach, inżynierii, medycynie. Proces zarządzania ryzykiem wypracował kilka metodyk, jest regulowany m.in. przez normy PN-ISO 31000:2012; z reguły jest dosyć skomplikowany. Jednak zawsze, w sposób bardzo ogólny, może być opisany jako identyfikowanie zagrożeń, ocena i łagodzenie ryzyka oraz jego późniejsze monitorowanie²¹⁴.

²¹¹ Na podstawie *Safety Management Manual...*, s. 191.

²¹² P. GALEJ, P. JEDUT, M. SZAFAŃSKA: *Wybrane problemy...*, s. 95.

²¹³ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 2-3.

²¹⁴ Ibidem.

Podsystem identyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa przez organizację lotniczą jest sformalizowanym, udokumentowanym procesem składającym się z reaktywnych, proaktywnych i prognostycznych metod gromadzenia danych dotyczących bezpieczeństwa²¹⁵. Źródła pochodzenia danych są wewnątrz organizacji, jak również z zewnątrz niej, obejmują m.in. audyty wykonywane przez władze lotnicze, raporty państwowych komisji badania zdarzeń lotniczych czy wymianę informacji pomiędzy organizacjami lotniczymi. System powinien być zintegrowany z całą działalnością organizacji w taki sposób, aby zasilał bazę zagrożeń o te odkryte podczas działalności operacyjnej – poprzez złożone raporty o zdarzeniach (metody reaktywne), zapewnianie i wypełnianie przez personel ankiet dotyczących bezpieczeństwa (które mogą być złożone anonimowo), wykonywanie audytów lub pomiarów zorientowanych na poziom bezpieczeństwa czy składanie raportów o zaobserwowanych zagrożeniach (które również mogą być anonimowe) (metody proaktywne). Poprzez dane pochodzące z FDM, szkolenia lotniczego, analizę procesów wewnątrz organizacji oraz bieżący i bezpośredni nadzór nad operacjami można uzyskać dane, które później posłużą w przewidywaniu zagrożeń (metody prognostyczne).

Rozpoznane już zagrożenia są oceniane pod względem prawdopodobieństwa ich wystąpienia (tabela 1) oraz dotkliwości ich negatywnych skutków (tabela 2). Kombinacja tych dwóch parametrów stanowi ryzyko, które zgodnie z metodyką zarządzania ryzykiem jest oceniane w celu przypisania indeksu poziomu ryzyka.

Tabela 1. Tabela oceny prawdopodobieństwa ryzyka

Prawdopodobieństwo	Znaczenie	Wartość liczbowa
Częste	Prawdopodobnie wystąpi wiele razy (występowało często)	5
Sporadyczne	Prawdopodobnie wystąpi od czasu do czasu (występowało niezbyt często)	4
Dalekie	Prawdopodobnie nie wystąpi, ale jest to możliwe (występowało rzadko)	3
Nieprawdopodobne	Bardzo mało prawdopodobne, że wystąpi (przypadek wystąpienia nie jest znany)	2
Skrajnie nieprawdopodobne	Prawie niewyobrażalne, że kiedykolwiek może wystąpić	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 39.

²¹⁵ *Safety Management Manual...*, s. 150.

Tabela 2. Tabela oceny dotkliwości ryzyka

Dotkliwość	Znaczenie	Wartość
Katastrofalna	• Zniszczenie sprzętu • Wiele ofiar śmiertelnych	A
Niebezpieczna	• Duże obniżenie marginesu bezpieczeństwa, fizyczne dolegliwości lub obciążenie operatorów pracą w takim stopniu, że nie ma pewności, że będą wykonywali swoje zadania w pełni lub z należytą dokładnością • Poważne obrażenia • Poważne uszkodzenia sprzętu	B
Większa	• Znaczne zredukowanie marginesu bezpieczeństwa, osłabienie zdolności operatorów do radzenia sobie z niekorzystnymi warunkami na skutek wzrostu obciążenia pracą lub warunków osłabiających ich wydajność • Poważny incydent • Obrażenia osób	C
Niewielka	• Uciążliwość • Ograniczenia operacyjne • Użycie procedur awaryjnych • Drobne incydenty	D
Nieistotna	• Niewielkie konsekwencje	E

Źródło: opracowanie własne na podst.: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 39.

Indeksy są kategoryzowane według trzech poziomów (zgodnie z metodyką zalecaną przez ICAO²¹⁶, inaczej według innych metodyk, np. wg normy PN-ISO 31000:2012) (tabele 3, 4, 5). Poszczególne poziomy ryzyka są związane z:

- akceptowaniem ryzyka – niski poziom ryzyka, pozwalający wykonywać zadanie związane z danym ryzykiem bez działań korygujących;
- tolerowaniem ryzyka – umiarkowany poziom ryzyka, wymagający działań łagodzących i/lub podjęcia decyzji na przyjętym poziomie zarządczym o kontynuowaniu zadania związanego z ryzykiem, którego nie można obniżyć;
- nietolerowaniem ryzyka – wysoki poziom ryzyka, nieakceptowalny przy rozpatrywanych okolicznościach, wymagający:
 - przerwania wykonywania danego zadania,
 - wprowadzenia działań obniżających ryzyko do poziomu minimum tolerowania ryzyka (czyli średniego) i kontynuowania zgodnie z działaniami przypisanymi do tego poziomu ryzyka.

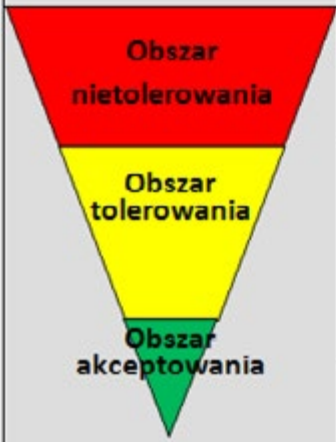
²¹⁶ *Safety Management Manual...*, s. 40.

Tabela 3. Macierz oceny ryzyka

Prawdopodobieństwo ryzyka		Dotkliwość ryzyka				
		Katastrofalna A	Niebezpieczna B	Poważna C	Niewielka D	Nieistotna E
Częste	5	5A	5B	5C	5D	5E
Sporadyczne	4	4A	4B	4C	4D	4E
Odległe	3	3A	3B	3C	3D	3E
Nieprawdopodobne	2	2A	2B	2C	2D	2E
Skrajnie nieprawdopodobne	1	1A	1B	1C	1D	1E

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 40.

Tabela 4. Tolerancja ryzyka bezpieczeństwa

Sugerowane kryteria	Indeks oceny ryzyka	Sugerowane kryteria
	5A, 5B, 5C, 4A, 4B, 3A,	Nieakceptowanie przy istniejących okolicznościach
	5D, 5E, 4C, 4D, 4E, 3B, 3C, 3D, 2A, 2B, 2C, 1A	Akceptowanie przy łagodzeniu ryzyka. Może wymagać decyzji na poziomie kierowniczym.
	3E, 2D, 2E, 1B, 1C, 1D, 1E	Akceptowanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 40.

Tabela 5. Tolerancja ryzyka bezpieczeństwa

Zakres indeksu ryzyka	Opis	Zalecane działanie
5A, 5B, 5C, 4A, 4B, 3A	WYSOKIE Ryzyko	Przerwać lub zredukować operację natychmiast, jeżeli jest to konieczne. Przeprowadzić łagodzenie ryzyka, aby zapewnić wprowadzenie dodatkowych lub wzmocnionych środków zapobiegawczych w celu obniżenia indeksu ryzyka do zakresu ryzyka UMIARKOWANE lub NISKIE.
5D, 5E, 4C, 4D, 4E, 3B, 3C, 2D, 2A, 2B, 2C, 1A	UMIARKOWANE Ryzyko	Zaplanować wykonanie oceny bezpieczeństwa w celu obniżenia indeksu ryzyka do zakresu ryzyka NISKIE, jeśli jest to wykonalne.
3E, 2D, 2E, 1B, 1C, 1D, 1E	NISKIE Ryzyko	Ryzyko jest akceptowalne, takie jakie jest. Nie ma potrzeby dalszego łagodzenia ryzyka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859], ICAO, wyd. 3, s. 40.

Łagodzenie ryzyka może obejmować jedną z trzech głównych strategii działań łagodzących lub być połączeniem dwóch spośród nich:

- strategia unikania – dane zadanie zostaje niepodjęte lub przerwane;
- redukcji – zmniejszenie prawdopodobieństwa i/lub dotkliwości zagrożenia oraz wprowadzanie działań tworzących bariery ochronne przed zagrożeniem;
- zmniejszanie ekspozycji – przenoszenie ryzyka na elementy zadania lepiej chronione lub mniej zagrożone²¹⁷.

Wyboru poszczególnego sposobu działania łagodzącego ryzyko należy dokonać przy uwzględnieniu m.in. skuteczności (jeżeli jest znane) danego działania wobec rozpatrywanego ryzyka; rachunku kosztów i korzyści, praktyczności jego wprowadzenia, egzekwowalności ich wykonania lub przestrzegania, możliwości pojawienia się niepożądanych nowych zagrożeń czy doświadczenia z przeszłości. Przykładami działań łagodzenia ryzyka może być przekonstruowanie zadania w taki sposób, aby zmienić trasę, porę doby lub roku czy technologię, wprowadzenie dodatkowych szkoleń, instalowanie systemów ratowniczych, wyposażenie załogi w spadochrony czy też niewykonanie danego zadania.

Wszystkie procesy zarządzania ryzykiem oraz działania związane z zarządzaniem poszczególnymi ryzykami muszą być dokumentowane i archiwizowane. W szczególności utrwalone musi być akceptowanie przez odpowiednie osoby ryzyka w zadaniach, które będą wykonywane, ale

²¹⁷ Ibidem, s. 155.

istniejące ryzyko nie może być bardziej obniżone (do poziomu akceptowalnego) – ryzyko rezydualne²¹⁸. Jest to dowód na wzięcie przez daną osobę odpowiedzialności za bezpieczeństwo operacji, która jest poddana danemu ryzyku. Oczywiście ta osoba zgodnie z SMS musi mieć uprawnienia do akceptacji ryzyka na danym poziomie. Z reguły jest to kierownik danego obszaru działalności lotniczej organizacji lub kierownik odpowiedzialny.

6.3. Zapewnianie bezpieczeństwa

Zapewnianie bezpieczeństwa przez organizację lotniczą obejmuje działania ciągłego i usystematyzowanego:

- mierzenia, monitorowania i archiwizowania poziomu bezpieczeństwa osiąganego przez organizację;
- zarządzania zmianami, które mogą skutkować nowymi zagrożeniami lub degradować wprowadzone sposoby kontroli ryzyka;
- ciągłego doskonalenia SMS, które obejmuje rozwój i wdrażanie działań naprawczych w odpowiedzi na rozpoznane błędy w SMS mające lub mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo.

Zapewnianie bezpieczeństwa służy stwierdzeniu, czy zarządzanie bezpieczeństwem w organizacji jest odpowiednie i skuteczne do osiągnięcia i utrzymania docelowego poziomu bezpieczeństwa, a jeżeli nie, to wskazuje obszary, które wymagają poprawy lub uaktualnienia.

Organizacja lotnicza musi opracować i systematycznie wdrażać procesy, które służą do monitorowania i mierzenia poziomu bezpieczeństwa w jej działalności²¹⁹. Weryfikuje się to za pomocą ustalonych wskaźników poziomu bezpieczeństwa (ang. *Safety Performance Indicator, SPI*), których indeksy, a więc jednostki przyjętej metodyki mierzenia poziomu bezpieczeństwa dla danego SPI, zostają porównane z ustalonymi dla nich docelowymi poziomami bezpieczeństwa (ang. *Safety Performance Target, SPT*) i poziomami alarmowymi²²⁰. Służą one do stwierdzenia poprawności działania SMS i porównania ich z celami bezpieczeństwa, mierzenia znanych i rozpoznanych jako istotne dla organizacji zagrożeń. Stwierdzenie osiągnięcia poziomów alarmowych przez SPI, a tym bardziej przekroczenie SPT, informuje o konieczności wprowadzenia działań naprawczych. Wybór SPI i SPT leży po stronie organizacji, ale musi w jak najwyższym stopniu odzwierciedlać realny poziom bezpieczeństwa w obszarach i kategoriach właściwych dla danej organizacji. Jednakże wybór SPI i SPT oraz metody ich liczenia muszą być wyjaśnione władzy lotniczej i przez nią zatwierdzone. Poziomy

²¹⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Ryzyko_rezydualne [dostęp: 12.07.2015].

²¹⁹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 2-3.

²²⁰ *Safety Management Manual...*, s. 157.

alarmowe (tzw. *triggers*) muszą być tak ulokowane („nie za wysoko, nie za nisko”), aby ich osiągnięcie faktycznie pokazywało tendencję do obniżenia poziomu bezpieczeństwa, a zarazem by pozwalały zdążyć wprowadzić działania naprawcze jeszcze przed katastrofalną degradacją systemu. Działania naprawcze, które uruchamiają trigger, muszą być możliwe do wprowadzenia, efektywne i racjonalne, a środki na ich wprowadzenie zarezerwowane.

Źródła informacji na temat aktualnego poziomu bezpieczeństwa mogą pochodzić z:

- systemu raportowania zdarzeń składającego się z:
 - obowiązkowego systemu raportowania zdarzeń (ang. Mandatory Occurrence Reporting System – MOR);
 - dobrowolnego systemu raportowania zdarzeń (ang. Voluntary Occurrence Reporting System – VOR);
- analiz (studiów) bezpieczeństwa (ang. safety studies);
- przeglądów bezpieczeństwa (ang. safety reviews);
- pomiarów bezpieczeństwa (ang. safety surveys);
- audytów bezpieczeństwa (ang. safety audits);
- wewnętrznego badania zdarzeń (ang. internal investigations)²²¹.

Obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń wymaga od personelu organizacji oraz podwykonawców składania raportów o zaistniałych zdarzeniach, których byli uczestnikami lub świadkami. Rodzaje zdarzeń objętych obowiązkowym systemem zgłaszania muszą być jasno określone przez organizację, a ich lista przekazana do całego personelu. Wewnętrzna lista zdarzeń podlegających obowiązkowemu zgłaszaniu musi w pełni pokrywać się z listą zdarzeń wymaganą do zgłaszania przez przepisy lotnicze, jednakże organizacja może we własnym zakresie rozszerzyć listę wewnętrzną. Przepisy regulujące obowiązkowe zgłaszanie zdarzeń to m.in. Rozporządzenie (EU) nr 376/2013 z dnia 3 kwietnia 2014 r. oraz powiązane z nim Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem (EU) nr 376/2013. Ogólną zasadą SARP's ICAO i w głównej mierze przepisów UE jest wymaganie zgłaszania wszystkich zdarzeń lotniczych klasyfikujących się jako wypadki i incydenty lotnicze. Zdarzenia wskazane w SMS, które są prawnie objęte obowiązkiem zgłoszenia, muszą być zgodnie z tymi przepisami podawane do informacji władzy lotniczej oraz komisji badania zdarzeń lotniczych działającej na poziomie państwa. Zgłaszanie zdarzeń do władzy lotniczej i państwowej komisji badania wypadków

²²¹ Ibidem.

lotniczych musi wykonywać wyznaczony personel organizacji – kierownik ds. bezpieczeństwa lub inny wyznaczony personel w SMS²²².

Dobrowolny system zgłaszania zdarzeń pozwala personelowi na złożenie raportu dotyczącego zaistnienia zdarzenia lotniczego, które nie jest objęte obowiązkowym zgłaszaniem, i każdego zagrożenia, które może mieć wpływ na bezpieczeństwo w opinii zgłaszającego. Informacje zawarte w dobrowolnych raportach mogą być wykorzystane jedynie do proaktywnej identyfikacji potencjalnych zagrożeń. Przykładowo zgłoszone mogą być popełnione błędy ludzkie, zaobserwowane braki lub błędy w wykorzystywanych procedurach, drobne usterki techniczne, które nie wymagają obowiązkowego informowania o nich. Dobrowolny system zgłaszania zdarzeń zapewnia anonimowość zgłaszających osób i zgodnie z ustanowioną polityką dyscyplinarną w polityce bezpieczeństwa oraz *just culture* nie mogą one zostać ukarane za nieumyślne błędy. Charakter i zakres polityki dyscyplinarnej i niekarania osób zgłaszających w każdej organizacji jest z pewnością różny, ale wspólną intencją jest wspieranie kultury raportowania wśród personelu. Ma to zapewnić, że SMS będzie zasilany informacjami o istniejących zdarzeniach i zagrożeniach w celu wspierania ciągłej poprawy wyników w zakresie bezpieczeństwa.

Organizacja w ramach dokumentacji SMS musi przygotować odpowiednie formularze do składania obowiązkowych i dobrowolnych raportów zdarzeń. W zależności od ustalonego systemu formularze mogą być papierowe i składane osobiście i/lub elektroniczne i wysyłane np. na ustalony adres e-mail. Muszą być natomiast tak skonstruowane, aby składający podawał wszystkie istotne informacje na temat zdarzenia i jego okoliczności. Formularze obowiązkowego i dobrowolnego zgłoszenia zdarzenia muszą pozwalać na identyfikację osoby zgłaszającej oraz wprowadzenie jej danych kontaktowych. Jednak umieszczenie tych danych w raporcie obowiązkowego zgłaszania zdarzeń i identyfikowanie zgłaszającego jest obligatoryjne. Natomiast formularz dobrowolnego zgłaszania zdarzenia musi dać także możliwość zachowania anonimowości zgłaszającego. Niezależnie od tego, jeżeli w dobrowolnym raporcie zgłaszający poda dane identyfikujące go, to SMS musi zapewnić poufność tej osobie dla pełnej swobody zgłaszania zdarzeń, które w opinii zgłaszającego mogą mieć dla niego negatywne skutki, np. kiedy zgłoszenie dotyczy jego lub przełożonego. Za ochronę danych personalnych przetwarzanych w ramach zarządzania bezpieczeństwem odpowiada kierownik ds. bezpieczeństwa. W ramach SMS należy stworzyć kulturę raportowania, która będzie budować wśród personelu świadomość korzyści płynących ze składania raportów, a nie tylko spełnienia wymagań przepisów. Zgłaszający musi mieć m.in. pewność, że

²²² Art. 6 pkt 1 Rozporządzenia (EU) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

jego zgłoszenie jest procedowane i podejmowane są widoczne działania poprawiające bezpieczeństwo w zgłoszonym aspekcie. Może do tego służyć informacja zwrotna do składającego raport o podjętych działaniach lub też opisanie tego w cyklicznym raporcie nt. bezpieczeństwa, z zachowaniem anonimowości, kiedy jest to wymagane.

Analizy (studia) bezpieczeństwa (ang. *safety studies*) są wykonywane w odniesieniu do ogólnych i podstawowych zagadnień związanych z bezpieczeństwem lub o charakterze globalnym²²³. Dostatecznie szerokie podejście do bezpieczeństwa i skupienie się na ogólnym funkcjonowaniu organizacji lub gałęzi lotnictwa, w której organizacja funkcjonuje, pozwala wychwycić zagrożenia ukryte w tej działalności. Wykorzystywane jest do tego podejście systemowe do badania bezpieczeństwa, np. modele SHELL czy *Swiss Cheese*.

Przeglądy bezpieczeństwa (ang. *safety reviews*) są wykonywane przede wszystkim, ale nie tylko, w ramach zarządzania zmianą i związane z wprowadzaniem nowych procedur, technologii, zmian w strukturze operacji i każdej innej zmiany mogącej mieć wpływ na bezpieczeństwo²²⁴. Celem przeglądów bezpieczeństwa jest ciągle zapewnienie bezpieczeństwa związanego z rozpatrywanym aspektem działalności. W czasie przeglądów bezpieczeństwa korzysta się z danych pochodzących głównie z proaktywnych źródeł opisujących bieżący poziom bezpieczeństwa, takich jak np. raporty, ankiety, FDM i LOSA oraz ciągłego monitorowania codziennej działalności organizacji lotniczej²²⁵.

Pomiary bezpieczeństwa (ang. *safety surveys*) są działaniami niezależnymi od wykonywanych audytów bezpieczeństwa, ale podobnie jak one mogą być wykonywane cyklicznie lub *ad hoc*. W czasie pomiarów bezpieczeństwa zbiera się dane ilościowe z badanych obszarów przede wszystkim w celu stwierdzenia, czy badany obszar organizacji, procedura lub działanie są zgodne z SMS i polityką bezpieczeństwa²²⁶. Wyniki pomiarów bezpieczeństwa stanowią twarde dane ilościowe o poziomie bezpieczeństwa, które są niepodważalne i mogą służyć jako dowód konieczności wprowadzenia działań korygujących. Pomiary bezpieczeństwa wykonywane są przez personel organizacji zaangażowany w zarządzanie bezpieczeństwem, np. kierownika ds. bezpieczeństwa lub osobę wskazaną przez niego.

Audyty bezpieczeństwa (ang. *safety audits*) mają na celu okresową i niezależną ocenę funkcjonowania SMS, w szczególności:

- wykonywania podstawowych funkcji zarządzania bezpieczeństwem;

²²³ *Safety Management Manual...*, s. 157.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ http://www.skybrary.aero/index.php/Safety_Performance_Monitoring_and_Measurement [dostęp: 15.08.2015].

²²⁶ *Safety Management Manual...*, s. 157.

- podejmowanych działań kontroli ryzyka, szkolenia;
- spełnienia wymagań zarządzania bezpieczeństwem;
- osiągniętego poziomu bezpieczeństwa²²⁷.

Audyty bezpieczeństwa mogą być przeprowadzone przez wewnętrznych lub zewnętrznych audytorów. Audytor wewnętrzny nie może być osobiście zaangażowany w SMS.

Organizacja lotnicza jest zobligowana do **wewnętrznego badania zdarzeń lotniczych** (ang. *internal investigations*), które wystąpiły w działalności danej organizacji. Badanie zdarzeń lotniczych na poziomie państwa, przede wszystkim incydentów lotniczych, może być zlecone organizacji lotniczej pod nadzorem państwowego organu badania zdarzeń lotniczych. Wnioski zawarte w raportach po badaniu zdarzeń lotniczych mogą służyć jedynie do celów zapewniania bezpieczeństwa, a nie np. do celów karnych²²⁸. Organizacja musi zapewnić sobie wykwalifikowany personel oraz środki do badania zdarzeń.

Organizacje w ramach SMS muszą **zarządzać zmianą**. Jest to proces rozpoznawania i identyfikowania zmian, które są nieuniknione i związane z działalnością organizacji. Zmiany przebiegają wewnątrz organizacji, odnosząc się m.in. do restrukturyzacji, podejmowania nowych zadań, zmian w technologii działalności lotniczej. Mogą pojawiać się na zewnątrz organizacji, w środowisku operacyjnym, ale nie tylko; obejmują także przepisy lotnicze oraz nowe wymagania do spełnienia przez organizację, zmianę podwykonawców czy wprowadzanie działań korygujących związanych z usuwaniem niezgodności po audytach. Poważne zmiany dla organizacji lotniczej mogą również powodować klienci, ich wymagania i oczekiwania, warunki handlowe, pojawienie się nowej konkurencji czy zmiana rynku działalności. Rozpoznane zmiany należy identyfikować, biorąc pod uwagę:

- ich krytyczność, a więc stwierdzenie, w jakich aspektach działalności organizacji i w jaki sposób zmiana wpływa na bezpieczeństwo;
- stabilności systemów i środowiska operacyjnego, a więc stwierdzenie, czy zaistniała zmiana może wyprowadzić organizację z normalnego sposobu jej działania. Część zmian jest planowana lub oczekiwana, w tym przypadku organizacja może przygotować się na nie i wprowadzać je pod kontrolą, przy ciągłym monitorowaniu poziomu bezpieczeństwa;
- doświadczenia z wprowadzania poprzednich zmian, które mogą być podobne do aktualnie rozpatrywanej zmiany²²⁹.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Ibidem.

²²⁹ Ibidem, s. 158.

Zmiany, które zostały rozpoznane jako mające istotny wpływ na bezpieczeństwo działalności organizacji, są zagrożeniami, muszą więc być poddane zarządzaniu ryzykiem.

SMS wymaga ciągłego doskonalenia. Błędy w jego projektowaniu, zmiany w działalności organizacji czy rozwój zagrożeń mogą powodować, że SMS może być nieefektywny. Głównym sposobem na ocenę jego efektywności jest mierzenie i monitorowanie poziomu bezpieczeństwa organizacji. Zapewnianie bezpieczeństwa jest jedną z głównych funkcji zarządzania bezpieczeństwem i jeżeli osiągane wyniki nie są zgodne z polityką i celami bezpieczeństwa, świadczy to o złym funkcjonowaniu SMS. Powody mogą być związane z nieefektywnością zapewniania bezpieczeństwa lub nieprawidłowym zarządzaniem ryzykiem. Przyczyną może być także niewłaściwa promocja bezpieczeństwa. Może jednak okazać się, że rzeczywisty poziom bezpieczeństwa w organizacji jest satysfakcjonujący, tylko sposób jego mierzenia i monitorowania fałszuje ten obraz:

- w ramach SMS mogą być źle dobrane SPI i SPT;
- formuła wyliczania indeksów SPI i SPT może być nieodpowiednia;
- mierzenie i monitorowanie bezpieczeństwa może być wykonywane niedbale;
- dane o zagrożeniach mogą być zakłamane.

Powyższe źródła niskiej efektywności SMS są spowodowane jego nieprawidłowym funkcjonowaniem. Dla stwierdzenia tego należy wykonywać okresowe sprawdzenia poprzez wewnętrzną ewaluację i niezależne audyty – wewnętrzne i zewnętrzne²³⁰. Przyczyniają się one do ciągłej poprawy poziomu bezpieczeństwa w organizacji i zapewnienia, że proces zarządzania bezpieczeństwem osiąga założone cele²³¹. Nie ma innej możliwości, żeby to stwierdzić.

Wewnętrzne ewaluacje SMS są wykonywane w celu oceny efektywności zarządzania bezpieczeństwem²³². Mogą być połączone z mierzeniem i monitorowaniem poziomu bezpieczeństwa, lecz są ukierunkowane wyłącznie na ocenę SMS. Dokonywane są one w określonych obszarach działalności organizacji lotniczej przez osoby niezaangażowane w tę działalność. Ewaluowane powinny być wszystkie funkcje zarządzania bezpieczeństwem, jednak najbardziej istotne pod względem efektywności SMS są identyfikacja zagrożeń i kontrola ryzyka, dlatego też na tym powinna koncentrować się ewaluacja.

Audyty wewnętrzne wykonywane są przez personel organizacji, zazwyczaj zatrudniony w zarządzaniu jakością/zapewnianiu (monitorowaniu)

²³⁰ *Safety Management Manual...*, s. 159.

²³¹ *Ibidem*.

²³² *Ibidem*.

zgodności, który nie jest zaangażowany w zarządzanie bezpieczeństwem. Audytowany jest sam SMS pod kątem spełnienia wymagań formalnych i oceny poprawności zarządzania bezpieczeństwem, w szczególności w aspekcie ustanowionej polityki bezpieczeństwa i celów bezpieczeństwa oraz wymagań władzy lotniczej odnoszących się do przepisów operacyjnych oraz wymagań opisanych w SSP²³³.

Zewnętrzne audyty mają formę podobną do audytów wewnętrznych. Wykonywane są przez władzę lotniczą w ramach certyfikacji organizacji i ciągłego nadzoru operacyjnego, ale również w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem²³⁴ w SSOS. SMS organizacji może być także audytowany przez inne organizacje lotnicze, z którymi współpracuje, np. w stosunku do których jest podwykonawcą, dostawcą sprzętu czy też leasingodawcą lub leasingobiorcą. Przeprowadzenie audytów i ich pozytywny wynik może być wymagany przez te organizacje do rozpoczęcia współpracy, a później do jej kontynuowania.

6.4. Promocja bezpieczeństwa

Zarządzanie i inne sprawy związane z bezpieczeństwem w organizacji lotniczej muszą być promowane pośród pracowników. Sprzyja to rozwojowi kultury bezpieczeństwa w organizacji, która znacząco ułatwia unikanie zagrożeń. Bezpieczeństwo ma w dużym stopniu wymiar ludzki, co znaczy, że samymi tylko działaniami zarządczymi i administracyjnymi nie uda się wdrożyć polityki bezpieczeństwa. Niezbędna jest do tego wiedza i świadomość personelu na temat zapewniania bezpieczeństwa i odpowiedzialności za nie. Sprzyja temu zapewnianie:

- szkoleń i kształcenia personelu,
- komunikacji dotyczącej bezpieczeństwa, przekazywania personelowi istotnych informacji na ten temat.

Za promocję bezpieczeństwa odpowiedzialny jest kierownik ds. bezpieczeństwa. Pilnuje on, aby szkolenia były dopasowane do SMS organizacji, a zakres odpowiadał stanowiskom pracowników, obszarowi ich pracy oraz ich zaangażowaniu w SMS i codzienne kreowanie bezpieczeństwa. Pracownicy powinni przechodzić wstępne szkolenie nt. bezpieczeństwa, dopuszczające ich do pracy na ich stanowisku. Szkolenia te muszą być okresowo powtarzane, aby personel miał stale aktualną wiedzę²³⁵.

Zapewnianie szkoleń z zakresu bezpieczeństwa dla wszystkich pracowników organizacji, niezależnie od ich pozycji w organizacji, jest

²³³ Ibidem.

²³⁴ Ibidem.

²³⁵ *Safety Management Manual...*, s. 160.

świadczeniem zaangażowania się kierownictwa w bezpieczeństwo i inwestowania w nie²³⁶. Standardy szkolenia, kształcenia i komunikacji nt. bezpieczeństwa opisane są w wewnętrznym *Podręczniku zarządzania bezpieczeństwem*. Proces szkolenia musi być dokumentowany i archiwizowany²³⁷.

Szkolenia i kształcenie w organizacji na temat bezpieczeństwa powinny obejmować:

- politykę bezpieczeństwa i cele bezpieczeństwa;
- rolę personelu w zapewnieniu bezpieczeństwa oraz zakresy odpowiedzialności za bezpieczeństwo;
- podstawowe zasady zarządzania ryzykiem;
- zasady funkcjonowania systemów raportowania;
- systemy wspierające zarządzanie bezpieczeństwem (obejmujące programy ewaluacji i audytów bezpieczeństwa);
- kierunki komunikacji upowszechniającej informacje na temat bezpieczeństwa;
- wymagania szkoleń wstępnych i okresowych²³⁸.

Podstawowe elementy szkolenia skierowanego do personelu operacyjnego to ustanowiona w organizacji polityka i cele bezpieczeństwa oraz podstawy funkcjonowania SMS w organizacji²³⁹.

Kierownicy średniego szczebla powinni dodatkowo być szkoleni z procesów zarządzania bezpieczeństwem, zasad zarządzania ryzykiem i zarządzania zmianą²⁴⁰.

Kierownicy najwyższego szczebla muszą zostać także przeszkoleni ze standardów organizacji dotyczących bezpieczeństwa i przepisów lotniczych oraz zasad zapewniania bezpieczeństwa²⁴¹.

Kierownik odpowiedzialny musi przejść specjalne szkolenie obejmujące podstawy zarządzania bezpieczeństwem – ogólną wiedzę o SMS, politykę bezpieczeństwa, zarządzanie ryzykiem i zapewnianie bezpieczeństwa²⁴².

Organizacja powinna na bieżąco komunikować pracownikom wszystkie informacje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa, które:

- zapewniają, że personel jest w pełni świadomy istnienia SMS na poziomie odpowiednim do zajmowanego stanowiska;
- przekazują krytyczne informacje dotyczące bezpieczeństwa;
- wyjaśniają, dlaczego podejmowane są konkretne działania z zakresu bezpieczeństwa;

²³⁶ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 9–15.

²³⁷ *Safety Management Manual...*, s. 161.

²³⁸ *Ibidem*, s. 160.

²³⁹ *Safety Management Manual...*, s. 143.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² *Ibidem*, s. 161.

- wyjaśniają, dlaczego są wprowadzane lub zmieniane procedury bezpieczeństwa²⁴³;
- oraz wszystkie inne informacje, o których „warto wiedzieć”²⁴⁴.

Informacje takie mogą obejmować wnioski z badania zdarzeń lotniczych, które wymuszają wprowadzenie zmian w działalności organizacji, cykliczne raporty na temat osiągniętego poziomu bezpieczeństwa czy zmiany przeprowadzane w SMS. Nośnikiem komunikacji mogą być biuletyny bezpieczeństwa, newslettery, strony internetowe, wewnętrzne sieci informatyczne (np. intranet), poczta e-mail, tablice informacyjne. Specjalnym źródłem informacji nt. SMS jest *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem*²⁴⁵.

7. Zakończenie

Powyższe wymagania stawiane zarządzaniu bezpieczeństwem w ramach SSP i SMS są opracowane w głównej mierze na podstawie SARP's i materiałów doradczych ICAO, które skierowane są w sposób ogólny do większości rodzajów organizacji lotniczych –wymienionych w Załączniku 19 do konwencji chicagowskiej²⁴⁶. Wśród państw EASA obowiązują lub będą obowiązywały dodatkowe szczegółowe wymagania skierowane do poszczególnych rodzajów organizacji lotniczych – organizacji obsługowych, projektowych, produkcyjnych, zatwierdzonych ośrodków szkolenia lotniczego, operatorów lotniczych, lotnisk i organizacji zapewniających służby ruchu lotniczego. Być może do przepisów związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem zostaną włączone kolejne rodzaje organizacji lotniczych. Wydaje się, że musi to dotyczyć agentów obsługi naziemnej, pomimo że IATA, w szczególności za pomocą programu ISAGO (do którego agenci obsługi naziemnej wchodzi dobrowolnie), częściowo zagospodarowuje ten obszar swoimi przepisami obejmującymi po części funkcje zarządzania bezpieczeństwem. Obligatoryjne przepisy wymagające wprowadzenia efektywnych SMS do wszystkich agentów obsługi naziemnej są pożądane. Według *Flight Safety Foundation* wskaźnik światowego poziomu bezpieczeństwa w obsłudze naziemnej wynosi ok. 1 zdarzenie na 1000 operacji (dane na koniec 2013 r.)²⁴⁷. W wyniku konsekwencji tych zdarzeń światowi operatorzy lotniczy ponoszą straty w wysokości ok. 10 mld dolarów rocznie²⁴⁸.

²⁴³ Załącznik 19 do Konwencji..., s. APP 2-4.

²⁴⁴ *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 9–16.

²⁴⁵ *Safety Management Manual...*, s. 149

²⁴⁶ Zob.: Załącznik 19 do Konwencji..., s. 4-1, 4-2.

²⁴⁷ <http://flightsafety.org/aerosafety-world-magazine/august-2012/covering-the-ground> [dostęp: 1.11.2015].

²⁴⁸ Ibidem.

8. Bibliografia

Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym

w Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Polskiego Klubu Lotniczego, Warszawa 2015.

CIUPIŃSKI A. i in.: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa 2002.

CZUPRYŃSKI A., WIŚNIEWSKI B., ZBOINA J.: *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*. Warszawa 2015.

DRUCKER P.: *Skuteczne zarządzanie*. Warszawa 1976.

ESARR 3. *Wykorzystywanie systemów zarządzania bezpieczeństwem przez organy zarządzania ruchem lotniczym*, EUROCONTROL 2000.

European Aviation Safety Plan 2014–2017 (EASp), EASA 2014, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28EASp%29-2014-2017.pdf> [dostęp: 30.10.2015]

European Aviation Safety Programme, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28EASp%29-2014-2017.pdf> [dostęp: 30.10.2015]

GALEJ P.: *Human Factors Management*. The 2nd International Aviation Management Conference, Ankara 2014.

GALEJ P.: *Podstawy prawne implementacji systemu zarządzania bezpieczeństwem w polskich przedsiębiorstwach lotniczych*. Materiały pokonferencyjne, II ogólnopolska konferencja „Air law and technology”, Rzeszów 2014.

GALEJ P., JEDUT M., SZAFRĄŃSKA M.: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Praca naukowo-badawcza, kod pracy: III.2.15.1.0, AON, Warszawa 2014.

GREŃDA B., NOWAK J.: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Warszawa 2012.

GRIFFIN R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa 1998.

IATA Annual Review 2013, <https://www.iata.org/about/Documents/iata-annual-review-2013-en.pdf> [dostęp: 30.10.2015]

ICAO Annual Safety Report 2013, http://www.icao.int/safety/documents/icao_2013-safety-report_final.pdf [dostęp: 30.10.2015]

KLICH E.: *Bezpieczeństwo lotów*. Radom 2011.

KLICH E.: *Bezpieczeństwo lotów. Wybrane zagadnienia*. Warszawa 1999.

KRZYŻANOWSKI L.: *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*. Warszawa 1998.

LAPRUS M. (red.): *Leksykon wiedzy wojskowej*. Warszawa 1979.

Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO [Doc 9859], wyd. 2, Montreal 2009.

Safety Management Manual ICAO [Doc 9859], wyd. 3, Montreal 2012.

Safety Oversight Manual. Part A, The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System [Doc 9734], wyd. 2, Montreal 2006.

SIENKIEWICZ P.: *Inżynieria systemów*. Warszawa 1983.

STAŃCZYK J.: *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*. Warszawa 1996.

ZIĘBA R.: *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*. „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 1(86). ŻYLIĆ M.: *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Wyd. 2, Warszawa 2011.

Akty prawne

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 748/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 7 grudnia 2012 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2013 r. z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.).

Załącznik 1 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Licencjonowanie personelu*.

Załącznik 6 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Eksplatacja statków powietrznych*.

Załącznik 8 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Zdatność do lotu statków powietrznych*.

Załącznik 11 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Służby ruchu lotniczego*.

Załącznik 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Badanie wypadków i incydentów lotniczych*.

Załącznik 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Lotniska*.

Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*.

Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – *Zarządzanie bezpieczeństwem*.

Strony internetowe

<http://www.caa.co.uk>

<http://www.casa.gov.au/>.<http://www.easa.europa.eu>

<http://www.flightsafetyfoundation.org>

<http://www.iata.org>

<http://www.icao.int>

<http://www.pkl.org.pl>

<http://www.tc.gc.ca>

<http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-mi%C4%99dzynarodowe/206-konwencje>

Zarządzanie bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym

1. Wprowadzenie

Zarządzanie portem lotniczym jest jednym z rodzajów działalności lotniczej. Zgodnie z międzynarodowymi przepisami podlega ona certyfikacji, która ma na celu zapewnienie bezpiecznego jej wykonywania. Ponadto – jako działalność gospodarcza – poddana jest wymogom określonym w prawie krajowym, które co do zasady uzależnia wykonywanie tego rodzaju działalności od uzyskania stosownego zezwolenia.

Można wyróżnić trzy reżimy prawne regulujące kwestie zarządzania lotniskami:

- reżim prawa międzynarodowego, obejmujący międzynarodowe konwencje lotnicze i system chicagowski. System powstał na bazie Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r. – konwencji chicagowskiej¹; kreuje on i promuje bezpieczny i sprawny transport lotniczy o zasięgu światowym. Szczegółowe postanowienia dotyczące kwestii operacyjnych, w tym obowiązków nałożonych na zarządzających portami lotniczymi, znalazły się w załącznikach technicznych do konwencji;
- reżim europejski, który jest pierwszym systemem prawa regulującego w skali wielonarodowej działalność gospodarczą w dziedzinie usług lotniczych. Normuje on m.in. znaczną część zagadnień nieuregulowanych w ramach systemu chicagowskiego. Przykładem znaczącego wpływu na zmianę filozofii zarządzania portami lotniczymi, które stały się nie tylko elementem infrastruktury lotniczej umożliwiającej wykonywanie działalności przez przewoźników, ale także

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska, Dz.U. z 1959, Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

zostały liczącymi się na rynku podmiotami biznesowymi, jest liberalizacja rynku lotniczego w Europie, choć jej podstawowym celem nie były lotniska²;

- reżim krajowy, w którym podstawowym aktem prawa krajowego łączącym system prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego w obszarze lotnictwa cywilnego jest ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze³; kwestie zakładania i zarządzania lotniskami cywilnymi podlegają bezpośrednio przepisom ustawy – Prawo lotnicze oraz licznym rozporządzeniom wykonawczym do tej ustawy.

W ramach każdego z trzech reżimów prawnych, a w szczególności w systemie prawa europejskiego i wewnętrznego, można wyróżnić regulacje prawne stanowiące w przedmiocie zarządzania portami lotniczymi w aspekcie uwarunkowań sektorowych i uwarunkowań prawa gospodarczego⁴. Uwarunkowania sektorowe wynikają z przepisów prawa lotniczego, które określa nie tylko zakres obowiązków podmiotów zarządzających lotniskami, ale także warunki, jakie podmioty muszą spełnić, aby móc wykonywać przedmiotową działalność. Zarządzający portem lotniczym – jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą – podlega przepisom prawa gospodarczego, jednakże jego status, zadania, strukturę, prawa i obowiązki determinują przede wszystkim przepisy prawa lotniczego.

Działalność wykonywaną przez zarządzającego można najogólniej podzielić na działalność lotniskową i okołolotniskową. Zakres zadań w obszarze działalności lotniskowej *sensu stricto* wynika z przepisów prawa lotniczego. Podstawowym przepisem określającym istotę zarządzania portem lotniczym jest art. 174 ust. 1 pr. lotn., zgodnie z którym: „Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego uprawnia do świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych”. Zadania wynikające z istoty zarządzania portem lotniczym mają charakter operacyjny, organizacyjny, porządkowy. Można je także, ze względu na przedmiot, jak również ze względu na możliwe źródło powstania szkody, podzielić na zadania z obszaru bezpieczeństwa operacyjnego (*safety*) oraz zadania z obszaru zapobiegania aktom bezprawnej ingerencji (*security*).

Działalność okołolotniskowa obejmuje zarządzanie komercyjne infrastrukturą terminali, parkingów, w tym najem powierzchni, sprzedaż

² Szerzej zob.: I. SZYMAJDA: *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*. Warszawa 2002, s. 28–30; I. SZYMAJDA: *Prawo lotnicze Unii Europejskiej – charakterystyka systemu*. „Studia Europejskie” 2002, nr 1, s. 84–86.

³ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn.: Dz.U. z 2013, poz. 1393 z późn. zm.

⁴ Szerzej na temat działalności gospodarczej w lotnictwie zob.: K. ŁUCZAK: *Prawo lotnicze*. W: R. BLICHARZ (red. nauk.): *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Warszawa 2015.

detaliczną w sklepach w strefie ogólnodostępnej (*landside*) oraz w strefie zastrzeżonej (*airside*), jak sklepy wolnocłowe (*dutyfree*), usługi gastronomiczne, kantory. Można wyróżnić także usługi pośrednio lub w ogóle nie związane z podstawową działalnością portów lotniczych, jak usługi reklamowe, hotelowe czy rozrywkowe (kina, wycieczki). Każda z wymienionych form aktywności stanowi formę działalności gospodarczej podlegającej właściwym przepisom. Jak pokazuje jednak poniższa analiza, kwestią priorytetową jest zapewnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych w porcie lotniczym. Troska ta ukierunkowana jest na wszystkie podmioty przebywające w porcie lotniczym lub korzystające z niego, tj. pasażerów, przewoźników, osoby świadczące pracę na terenie portu. Szerokie regulacje prawne dotyczące bezpośrednio obszarów bezpieczeństwa, ale także ukierunkowane pośrednio na ten obszar, jak regulacja dotycząca zezwolenia na zarządzanie portem lotniczym, które jest co do zasady instytucją prawa gospodarczego, mają takie zadanie. Należy podkreślić, że zarządzający portem lotniczym odgrywa szczególną rolę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych, gdyż to właśnie ten podmiot „narzuca” reguły postępowania w porcie lotniczym. Artykuł 80 pr. lotn. stanowi, że „zarządzający lotniskiem odpowiada za bezpieczną eksploatację lotniska”, co stawia go w centralnym punkcie systemu bezpieczeństwa operacji lotniczych, które realizowane są przecież przy udziale wielu podmiotów – przede wszystkim przewoźnika, ale także agenta handlingowego, dostawcy paliwa czy służb operacyjnych lotniska.

W pierwszej części niniejszego rozdziału przybliżono tematykę zarządzania portem lotniczym w polskim prawie działalności gospodarczej, wskazując na prymat przepisów prawa lotniczego w tym obszarze. Celowe odwołanie się do tego zakresu pozwoli pokazać, jak, regulując obszar prawno-gospodarczy, ustawodawca nadaje kwestii bezpieczeństwa operacyjnego w porcie lotniczym priorytetowe znaczenie. Nadto, w powiązaniu z dalszymi wywodami, rozważania tu podjęte przybliżą istotę zarządzania portem lotniczym, co nie jest zagadnieniem oczywistym, biorąc pod uwagę brak publikacji w tym obszarze. Dalsze rozważania dotyczą umiejscowienia kwestii bezpieczeństwa – *safety* w międzynarodowym i europejskim systemie prawnym, a następnie na gruncie polskiej ustawy lotniczej i aktów wykonawczych. Celowo autorka nie skupia się wyłącznie na opisie systemu zarządzania bezpieczeństwem – SMS w jego ustawowym rozumieniu, a opisuje szeroko obszar bezpieczeństwa. Na system ten składa się bowiem wiele elementów, które, jak nakazuje legislator i pokazuje praktyka, winny stanowić jeden spójny system oparty na przepisach prawa powszechnie obowiązującego i procedurach wewnętrznych, ale także podejście do tego zagadnienia wewnątrz organizacji. Ostatnia część rozdziału dotyczy kwestii odpowiedzialności cywilnej zarządzającego z tytułu deliktu. Odniesienie się

do tego obszaru podyktowane jest rolą zarządzającego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa operacyjnego w porcie lotniczym, a jak pokazuje analiza i praktyka, obszar *safety*, obok *security*, może być głównym źródłem wystąpienia zdarzeń o charakterze deliktowym.

2. Zarządzanie lotniskami w polskim prawie działalności gospodarczej

2.1. Uwagi ogólne

Wymóg uzyskania zezwolenia przez zarządzającego portem lotniczym pojawił się pierwszy raz na gruncie ustawy – Prawo działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 r.⁵

Wraz z wejściem w życie nowej ustawy – Prawo lotnicze z 2002 r., która uchyliła obowiązujący od 1962 r. akt prawny⁶, działalność gospodarcza w zakresie zarządzania lotniskami oraz obsługi naziemnej została szczegółowo uregulowana w prawie lotniczym⁷. Zgodnie z art. 184 pr. lotn. w sprawach lotniczej działalności gospodarczej nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 1 tej ustawy działalność ta jest wolna dla każdego na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Artykuł 75 stanowi, że uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym m.in. w przepisach ustawy – Prawo lotnicze. Przepis art. 173 pr. lotn. stanowi, że uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego w zakresie zarządzania lotniskiem (art. 173 ust. 1 pkt 1). Przepisy prawa lotniczego

⁵ Zob.: M. ŻYLIŃCZ: *Prawo lotnicze...*, s. 366; Ustawa – Prawo działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 r., Dz.U. z 1999, Nr 101, poz. 1178.

⁶ Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 1962, Nr 32, poz. 153 z późn. zm.

⁷ Pierwsze przepisy dotyczące działalności gospodarczej w zakresie zarządzania lotniskami w Polsce wydane zostały w roku 1988. Do tego czasu przepisy dotyczące zakładania i działania lotnisk, w tym zarządzania nimi, miały charakter operacyjny i związany z czynnościami administracyjnymi, nie miały natomiast charakteru gospodarczego. Zob.: Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 15 września 1964 r. w sprawie cywilnych lotnisk, lądowisk i lotniczych urządzeń naziemnych, Dz.U. z 1964, Nr 37, poz. 237 z późn. zm. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988, Nr 41, poz. 324 z późn. zm. wprowadziła zasadę koncesjonowania transportu lotniczego oraz „wykonywania innych usług lotniczych” (art. 11 ust. 1 pkt 7), nie precyzując jednak pojęcia „inne usługi lotnicze”. Dopiero Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26.10.1995 r. w sprawie rodzaju dokumentów i zakresu informacji wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wykonywania usług lotniczych, Dz.U. z 1995, Nr 130, poz. 635, stanowi w przedmiocie wykonywania usług lotniczych w zakresie eksploatacji lotniska (§ 1 ust. 1 pkt 10).

⁸ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.; na podstawie art. 96 ust. 2 pkt 2 ppkt d ustawy z dniem jej wejścia w życie działalność gospodarcza w zakresie zarządzania lotniskami została objęta obowiązkiem uzyskania zezwolenia.

określają szczegółowe warunki uzyskania zezwolenia oraz zasady wykonywania działalności gospodarczej przez zarządzających portami lotniczymi.

2.2. Zezwolenie na zarządzanie portem lotniczym

Dział VIII rozdział II ustawy – Prawo lotnicze ustanawia szczególne warunki uzyskania zezwolenia.

Na podstawie zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego przedsiębiorca jest uprawniony do świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych.

Organem właściwym do wydania, odmowy wydania, cofnięcia zezwolenia jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC)⁹. Głównym warunkiem wydania zezwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie działalności w zakresie zarządzania lotniskiem jest posiadanie przez przedsiębiorcę certyfikatu (art. 173 ust. 3), którego wydanie poprzedzone jest procesem certyfikacji. Proces ten ma na celu sprawdzenie „trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej” (art. 160 ust. 2). Ustawodawca nadaje wymogowi posiadania certyfikatu szczególne znaczenie, kwestia bezpieczeństwa operacyjnego jest bowiem jego priorytetem. Certyfikat musi być złożony wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia¹⁰.

Zezwolenie udzielane jest na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat. Prezes ULC odmawia udzielenia zezwolenia lub je cofa w każdym przypadku niespełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w ustawie – Prawo lotnicze¹¹. Odmowa udzielenia zezwolenia

⁹ Prezes ULC pełni funkcję centralnego organu administracji rządowej w sprawach lotnictwa cywilnego, niezastrzeżonych dla ministra właściwego do spraw transportu. Zakres działania Prezesa ULC obejmuje także kwestie regulacji ekonomicznej. Zob.: M. Żylicz: *Prawo międzynarodowe...*, s. 178–179.

¹⁰ Obok dokumentów takich jak dokumenty określające status prawny wnioskodawcy (akt zawiązania osoby prawnej, wypis z właściwego rejestru, art. 175 ust. 2 pkt 1 odsyłający do art. 166 ust. 3 pkt 1), a także wskazania we wniosku danych takich jak oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedziba oraz adres, numer w rejestrze przedsiębiorców, określenie rodzaju działalności, miejsce wykonywania działalności (lotnisko), przedsiębiorca winien dołączyć do wniosku projekt zabezpieczenia obsługi ruchu lotniczego, systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska, osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego na lotnisku oraz zatwierdzony przez Prezesa ULC program ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji (art. 175 ust. 2 pkt 2).

¹¹ Można także wspomnieć o wymogu dobrej reputacji osób zarządzających przedsiębiorstwem, którego nie spełniają osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, bezpieczeństwu powszechnemu, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, prawom osób wykonujących pracę zarobkową, wiarygodności dokumentów. Podobnie jak w przypadku wymagań dotyczących kondycji finansowej przedsiębiorstw, wymóg potwierdzenia dobrej reputacji został zawarty na gruncie przepisów uniijnych dotyczących przewoźników. Wydaje się, że także w tym przypadku celem regulacji jest dążenie do zapewnienia spełnienia wymogów wykonywania działalności gospodarczej, która winna być prowadzona przez osoby dające rękojmię profesjonalnego, merytorycznego zarządzania przedsiębiorstwem (art. 175 ust. 2 pkt 1 c).

następuje także w przypadku, gdyby jego udzielenie było sprzeczne z wiążącymi umowami czy przepisami międzynarodowymi lub gdyby przedsiębiorcy cofnięto zezwolenie na ten sam rodzaj działalności w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku. Prezes ULC cofa zezwolenie, jeżeli wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, przedsiębiorca nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w oznaczonym terminie albo zaprzestał prowadzenia działalności objętej zezwoleniem lub otwarcie likwidację przedsiębiorcy albo nastąpiła jego upadłość.

Prezes ULC może odmówić udzielenia zezwolenia, cofnąć zezwolenie lub zmienić jego zakres (art. 175 ust. 3–4a) ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub zdrowia publicznego¹².

Prawo lotnicze przewidziało wyjątek od zasady ustanowionej na gruncie prawa handlowego w zakresie zezwolenia. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 185 pr. lotn. w sprawach lotniczej działalności gospodarczej nie mają zastosowania przepisy art. 494, art. 531 i art. 553 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹³. Przepisy te dotyczą odpowiednio łączenia się spółek (poprzez przejęcie lub utworzenie nowego podmiotu), podziału spółek oraz przekształcenia spółek. Wskazane przepisy w każdym z tych przypadków wprowadzają zasadę sukcesji administracyjnoprawnej. Przedmiotem sukcesji są, zgodnie z brzmieniem przepisów, także zezwolenia i koncesje. Oznacza to, że nowo powstałe podmioty gospodarcze (w przypadku łączenia lub podziału) oraz podmioty przekształcane wchodzą w prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń udzielonych spółce przejmowanej lub spółkom łączącym się, spółce dzielonej lub przekształcanej. Prawo lotnicze wyłącza zastosowanie tego przepisu. Takie podejście ustawodawcy jest jedynie słuszne. Zezwolenie udzielane jest w wyniku skomplikowanej procedury, która obejmuje nie tylko zebranie informacji dotyczących statusu prawnego wnioskodawcy, ale także dokładne sprawdzenie jego kondycji finansowej i spełniania przez niego warunków w tym zakresie. Przede wszystkim jednak podstawowym warunkiem uzyskania

¹² Jest to przepis szczególny w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, na gruncie której art. 75a stanowi, że koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, a wprowadzenie wyjątku od zasady określonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny. Ustawa o swobodzie w zakresie znaczenia pojęcia „nadrzędny interes publiczny” odsyła w art. 5 pkt 7 do Ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2010, Nr 47, poz. 278. Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy „nadrzędny interes publiczny” oznacza „wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego”.

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000, Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

zezwolenia jest posiadanie przez przedsiębiorcę certyfikatu lotniska użytku publicznego. Zezwolenie potwierdza zatem spełnienie przez przedsiębiorcę nie tylko warunków, które ogólnie można określić jako organizacyjnoprawne i finansowe, ale przede wszystkim warunków zapewniających trwałą zdolność podmiotu do bezpiecznego wykonywania działalności.

2.3. Obowiązki zarządzającego wynikające z posiadania zezwolenia

Z faktem posiadania zezwolenia ustawodawca powiązał określone obowiązki zarządzającego portem lotniczym (art. 175 ust. 7 pr. lotn.), wśród których można wskazać kilka związanych bezpośrednio z kwestią bezpieczeństwa. Jest on zobowiązany m.in. zachowywać warunki prowadzenia działalności określone w decyzjach administracyjnych Prezesa ULC (ust. 1), a także zapewniać użycie właściwego, specjalistycznego sprzętu, oraz powierzać czynności w zakresie prowadzonej działalności osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje (ust. 4). Nadto zarządzający zobowiązany jest przekazywać Prezesowi ULC dokumenty pozwalające zapoznać się z kondycją finansową przedsiębiorstwa, a także na jego żądanie „inne informacje i dokumenty istotne dla oceny działalności przedsiębiorstwa w latach następnych”, co koreluje z obowiązkiem złożenia planu gospodarczego już na etapie ubiegania się o zezwolenie¹⁴. Podkreślić należy, że element kondycji finansowej zarządzającego jest niezwykle istotny z punktu widzenia wypełniania zobowiązań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w porcie lotniczym.

¹⁴ Przedsiębiorca musi także spełniać określone warunki finansowe, co zobowiązany jest wykazać poprzez przedłożenie planu gospodarczego przedsiębiorstwa obejmującego co najmniej 2 lata działalności (art. 175 ust. 2 pkt 1). Plan winien wykazywać w sposób wiarygodny, że przedsiębiorca jest w stanie wypełnić istniejące i prawdopodobne przyszłe zobowiązania finansowe w okresie 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności. Nadto plan powinien zawierać informacje dotyczące struktury kapitałowej, płynności finansowej przedsiębiorstwa, źródeł finansowania działalności, powiązań finansowych udziałowców lub akcjonariuszy z inną działalnością, prognoz przepływów finansowych związanych z wykonywaniem działalności, a także zweryfikowane sprawozdanie finansowe z poprzedniego roku finansowego – o ile przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą. Wymóg spełnienia określonych warunków finansowych przez przedsiębiorstwa lotnicze – w stosunku do przewoźników lotniczych – został wprowadzony w Unii Europejskiej Rozporządzeniem Rady nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym, wydanym w ramach III pakietu liberalizacyjnego. Powtórzony został na gruncie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, OJ. L 293 z 31.10.2008 r. Ustawodawca krajowy wprowadził te zasady także w stosunku do zarządzających portami lotniczymi, co, jak się wydaje, jest słusznym wymogiem prawnym. Celu postawienia takiego wymogu należy bowiem upatrywać w dążeniu do zagwarantowania spełnienia wymogów prowadzenia działalności gospodarczej. Zadania zarządzających portami lotniczymi wymagają nakładów finansowych, a trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstwa mogłaby mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo i jakość usług. Dlatego też jednym z dokumentów składanych z wnioskiem o udzielenie zezwolenia jest oświadczenie woli złożone w formie aktu notarialnego, zapewniające, że nie zgłoszono wniosku o ogłoszenie upadłości przedsiębiorcy lub nie znajduje się on w stanie likwidacji (art. 175 ust. 2 pkt 1).

Należy podkreślić, że obowiązek zachowywania warunków wykonywania działalności dotyczy warunków ustalonych we wszystkich decyzjach Prezesa ULC, a nie tylko w certyfikacie i zezwoleniu, jak przed nowelizacją ustawy – Prawo lotnicze z 2011 r. (dalej: nowelizacja)¹⁵.

2.4. Obowiązki zarządzającego portem lotniczym jako podmiotu prowadzącego lotniczą działalność gospodarczą

W ramach wykonywanej działalności objętej zezwoleniem prawo lotnicze nakłada na zarządzającego portem lotniczym wiele obowiązków. Mają one charakter operacyjny oraz organizacyjny.

Zarządzający lotniskiem użytku publicznego powinien utrzymywać lotnisko i prowadzić jego eksploatację zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 68 ust. 2 pr. lotn. Większość nałożonych na zarządzającego obowiązków dotyczy kwestii operacyjnych, w tym bezpiecznej eksploatacji lotniska. W tym zakresie jest on zobowiązany w szczególności:

- wykorzystywać lotnisko zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 68 ust. 2 pkt 1);
- prowadzić eksploatację lotniska w sposób zapewniający bezpieczeństwo lotów oraz sprawność obsługi użytkowników lotniska (art. 68 ust. 2 pkt 2);
- utrzymywać lotnisko i jego elementy w stanie odpowiadającym warunkom technicznym określonym przez właściwy organ oraz zgodnie z danymi wpisanymi do rejestru lotnisk (art. 68 ust. 2 pkt 3);
- zapewniać udzielenie niezbędnej pomocy medycznej na lotnisku (art. 68 ust. 2 pkt 5);
- zorganizować system ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska (art. 68 ust. 2 pkt 10)¹⁶;
- koordynować prace lokalnego zespołu do spraw bezpieczeństwa lotniskowego (art. 68 ust. 2 pkt 11);
- zapewnić dostarczanie informacji meteorologicznej dla potrzeb użytkowników lotnisk (art. 68 ust. 2 pkt 12);
- niezwłocznie zawiadamiać Prezesa ULC oraz instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej o wydaniu zarządzenia o zamknięciu lotniska dla ruchu lotniczego lub wprowadzeniu odpowiednich ograniczeń w jego eksploatacji, ich przyczynach i przewidywanym okresie trwania (art. 68 ust. 2 pkt 9). Obowiązek ten dotyczy także informowania innych zainteresowanych podmiotów (art. 68 ust. 3 pkt 2);

¹⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2011, Nr 170, poz. 1015.

¹⁶ Zob.: Rozdział 3: *Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotnisk*, art. 84.

- w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotów uniemożliwić wykonywanie czynności mających wpływ na bezpieczeństwo lotów, jeżeli dalsze ich wykonywanie zagrażałoby temu bezpieczeństwu (art. 68 ust. 2a).

2.5. Część obowiązków ma charakter organizacyjny. Wśród nich należy wskazać m.in.:

- udostępnienie użytkownikom lotniska informacji zawartych w instrukcji operacyjnej lotniska (art. 68 ust. 2 pkt 6);
- zapewnienie organom administracji lotniczej wykonującym czynności służbowe na lotnisku warunków niezbędnych do wykonywania tych czynności (art. 68 ust. 2 pkt 7).

Powyższe zadania mają na celu zapewnianie przez zarządzającego portem lotniczym ciągłości ruchu lotniczego na lotnisku użytku publicznego, co wynika wprost z przepisu art. 68 ust. 3 pkt 1. Brzmienie tego przepisu zwraca uwagę także na ekonomiczny wymiar zarządzania portami lotniczymi. Ciągłość ruchu, rozumiana jako możliwość realizacji operacji lotniczych zgodnie z rozkładem lotów danego lotniska i innych operacji nieujętych w rozkładzie, jest istotna dla przewoźników pasażerskich i cargo z punktu widzenia biznesowego.

Co najważniejsze w kontekście poruszanej tematyki, nowelizacja ustawy z 2011 r. wprowadziła nadto obowiązek posiadania przez zarządzającego systemu zarządzania bezpieczeństwem na lotniskach – w zakresie wymaganym przez przepisy międzynarodowe oraz przepisy wydane na podstawie art. 59a ust. 6, co było wyrazem dostosowania przepisów prawa polskiego do międzynarodowego w zakresie bezpieczeństwa operacyjnego – *safety*, a w szczególności Załącznika 14 do konwencji chicagowskiej, pkt 1.5.3, zgodnie z którym państwo ma zapewnić przez swoje ustawodawstwo to, że zarządzający lotniskiem ustanowi system zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System, SMS*)¹⁷.

Niewątpliwie jednak to właśnie kwestie bezpieczeństwa są przez ustawodawcę traktowane priorytetowo. Wprost stanowi o tym przepis art. 80 pr. lotn. Zgodnie z jego brzmieniem zarządzający lotniskiem odpowiada za bezpieczną eksploatację lotniska, w tym za nałożone na niego zadania związane z ochroną lotniska. Pojęcie „bezpiecznej eksploatacji lotniska” obejmuje zatem swym zakresem znaczeniowym nie tylko kwestie bezpieczeństwa operacyjnego (*safety*), ale także bezpieczeństwa antyterrorystycznego (*security*). Na gruncie polskiej ustawy przepisy w zakresie *safety*

¹⁷ Załącznik 14, tom I, Zarządzenie Nr 4 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. Urzędu Lotnictwa Cywilnego nr 2 z dnia 21.02.2011 r.

znajdują się w szczególności w dziale IV *Lotniska, lądowiska i lotnicze urządzenia naziemne*. Na ich podstawie wydanych zostało także wiele rozporządzeń wykonawczych. Regulacja ta jest obszerna. Przepisy w zakresie *security* znajdują się w dziale IX ustawy *Ochrona lotnictwa cywilnego*.

Podkreślając wagę bezpiecznej eksploatacji lotniska i – jak się wydaje – stawianie przez ustawodawcę znaku równości pomiędzy obszarem *safety* i *security*, ustawodawca wymienił kilka kolejnych obowiązków zarządzającego portem lotniczym w tym zakresie. W celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem jest obowiązany opracować instrukcję operacyjną lotniska (art. 82 ust. 1 pkt 1), która stanowi podstawowy dokument operacyjny portu lotniczego, o czym mowa niżej. Opracowanie tego dokumentu jest jednym z wymogów uzyskania certyfikatu lotniska użytku publicznego¹⁸. Należy podkreślić, że o ile instrukcja operacyjna dotyczy kwestii bezpieczeństwa operacyjnego – *safety*, o tyle program ochrony reguluje kwestie zapobiegania aktom bezprawnej ingerencji na lotnisku – *security*.

W ramach obowiązków wynikających z konieczności zapewnienia bezpiecznej eksploatacji zarządzający wydaje zarządzenia, nakazy lub zakazy oraz polecenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska (art. 82 ust. 1 pkt 3). Regulaminy czy instrukcje wydawane przez zarządzającego dotyczą wszystkich osób zarówno w strefie *airside*, jak i *landside*.

Pozostałe obowiązki zarządzającego związane są z infrastrukturą i „fizycznymi” aspektami funkcjonowania lotniska w odniesieniu do czynników zewnętrznych w stosunku do portu lotniczego. Zarządzający w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa operacji lotniczych przez zwierzynę, gdy inne metody ochrony okazały się nieskuteczne, wnioskuję o dokonanie redukcyjnego odstrzału zwierzyny, stosownie do przepisów prawa łowieckiego (art. 82 ust. 1 pkt 6)¹⁹. W przypadku stwierdzenia, że przeszkody niebędące obiektem budowlanym, w tym drzewa i krzewy w rejonie podejść do lądowania, stanowią zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego dla zarejestrowanego, czynnego lotniska, zarządzający wnioskuję do Prezesa ULC o wydanie decyzji w sprawie usunięcia przeszkody (art. 82 ust. 1 pkt

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, Dz.U. z 2003, Nr 146, poz. 1421 z późn. zm., rozdział 7.

¹⁹ Przepis artykułu 82 zmieniony został Ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany ustawy – Prawo lotnicze w taki sposób, że dotychczasowa treść art. 82 oznaczona została jako ust. 1, a dodane ust. 2–4 dotyczące kwestii usuwania przeszkód lotniczych mają na celu przyspieszenie procedury w tym obszarze; zmiana ta wpisuje się w realizację zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z 2012 r. w zakresie konieczności usprawnienia krajowego systemu prawnego w tym obszarze, w szczególności odnośnie do długotrwałych procedur likwidacji przeszkód lotniczych, zwłaszcza naturalnych. Zob.: Kontrola NIK *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN, s. 51, www.nik.gov.pl/plik/id,3781,vp,4817.pdf [dostęp: 10.09.2015].

7). W przypadku stwierdzenia, że w rejonie lotniska są wznoszone obiekty budowlane mogące stanowić przeszkody lotnicze lub że istniejące obiekty budowlane nie są oznakowane zgodnie z wymogami prawa lotniczego²⁰, zarządzający zawiadamia niezwłocznie właściwy organ nadzoru budowlanego oraz Prezesa ULC (art. 82 ust. 1 pkt 8).

Podsumowując, należy podkreślić, że kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa ustawodawstwo zarówno międzynarodowe, europejskie, jak i krajowe stawia najwyżej i nadaje im priorytetowy charakter. Stąd wniosek, że regulacje prawa lotniczego i gospodarczego mają na celu umożliwienie zarządzającym realizację tych zadań, a jednocześnie zagwarantowanie właściwego stopnia kontroli i nadzoru państwa w tym obszarze. Podmiot zarządzający lotniskiem musi dawać gwarancję należytego wykonywania przypisanych mu zadań. Niespełnienie przez przedsiębiorcę warunków i wymagań określonych w prawie lotniczym skutkuje bowiem odmową udzielenia zezwolenia na prowadzenie tej działalności lub jego cofnięciem.

3. Bezpieczeństwo operacyjne (safety) – SMS

3.1. Rys historyczny

Bezpieczeństwo operacyjne portu lotniczego – *safety* obejmuje inny obszar niż zapobieganie aktom bezprawnej ingerencji, tj. *security*²¹. Kluczowe znaczenie dla zidentyfikowania działań niezbędnych do podjęcia przy realizacji tych obszarów ma zrozumienie różnicy pomiędzy *safety* i *security*. Pomimo iż te dwa obszary są ze sobą powiązane w zakresie celów, to środki przewidziane do ich realizacji są różne i należą do innych obszarów uregulowań prawnych. Cechą wspólną tych obszarów jest ich osadzenie w rozbudowanych w znacznym stopniu regulacjach prawnych, które powstawały wraz z rozwojem lotnictwa cywilnego. Na kanwie wydarzeń w lotnictwie cywilnym, tj. wypadków lotniczych czy aktów bezprawnej ingerencji, tworzone były nowe regulacje prawne mające na celu zapobieganie podobnym zdarzeniom w przyszłości.

Tradycyjnie rozwój obszaru związanego z bezpieczeństwem operacyjnym można podzielić na trzy okresy. Pierwszy to początek historii lotnictwa trwający aż do lat 70., kiedy to nastąpił rozwój techniki lotniczej niepoparty

²⁰ Przepisy w zakresie obiektów budowlanych, przeszkód lotniczych i ich znakowania znajdują się na gruncie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1192 z późn. zm.), oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.

²¹ Szerzej zob.: S. ZAJAS: *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym na lotniskach*. „Zeszyty Naukowe AON” 2007, nr 2(67), s. 38–56; S. KACZYŃSKA: *Terroryzm lotniczy w międzynarodowym i unijnym systemie prawnym*. „Przegląd Komunikacyjny” 2009, nr 11–12.

regulacjami w zakresie bezpieczeństwa. Ówczesny system bezpieczeństwa opierał się na badaniu wypadków lotniczych, przeprowadzanym indywidualnie, bez odwołania do kompleksowego systemu bezpieczeństwa, który nie istniał. Drugi okres, trwający do połowy lat 90., charakteryzuje się ukształtowaniem systemu bezpieczeństwa, w którym równoważne znaczenie przypisywano badaniu wypadków lotniczych i incydentom. Zakres zainteresowań ukierunkował się także na wprowadzanie technologii, której nadano istotne znaczenie w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. W tym okresie zaczęto przypisywać znaczącą rolę czynnikowi ludzkiemu i rozszerzono badania także na ten obszar. Trzeci okres, od połowy lat 90., charakteryzuje się funkcjonowaniem kompleksowego systemu bezpieczeństwa, który został uzupełniony przez zaadaptowanie postawy biznesowej, opartej na codziennej analizie i zbieraniu danych z obszaru operacyjnego. Bezpieczeństwo zaczęło być postrzegane i rozwijane z perspektywy systemowej, przy czym czynnik ludzki i kwestie technologiczne zostały uzupełnione o czynniki organizacyjne²². System bezpieczeństwa stał się tym samym pojęciem proaktywnym, a nie reaktywnym, czyli ukierunkowanym na zapobieganie zdarzeniom lotniczym poprzez gromadzenie pochodzących z różnych źródeł informacji i danych o potencjalnych zagrożeniach, a następnie ich analizę i podejmowanie działań zapobiegawczych lub korygujących.

Historycznie kwestia bezpieczeństwa operacji lotniczych znalazła wyraz w konwencji paryskiej z 1919 r.²³ Nie odnosząc się bezpośrednio do bezpieczeństwa operacyjnego portów lotniczych, ustawodawca ustanowił normy prawne, które w tamtym czasie miały zapobiec incydentom i wypadkom lotniczym. Znamienne jest skierowanie większości norm prawnych zawartych w konwencji i jej załącznikach do statków powietrznych. Tylko w niewielkim zakresie normy prawne odnoszą się do lotnisk, nakładając obowiązek odpowiedniego oznakowania świetlnego lotniska, a także oznakowania chorągwiemi wskazującymi np. kierunek wiatru²⁴.

Znaczącym przełomem w tym zakresie było wprowadzenie konwencji chicagowskiej z 1944 r. Przepis art. 37 konwencji *Przyjęcie międzynarodowych norm i zasad postępowania (Standards and Recommended Practices, SARP's)* przewidywał przyjmowanie przez ICAO (International Civil Aviation Organization) oraz zmienianie co pewien czas SARP's odnoszących się m.in.

²² Zob.: *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 3–5, *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 3, s. 11–12.

²³ Konwencja zarządzająca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu dnia 13 października 1919 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 23 września 1922 r.), Dz.U. z 1929, Nr 6, poz. 54.

²⁴ W szczególności regulacje te znajdują się w załączniku D do konwencji *Przepisy o światłach i sygnałach*, Rozdziale V *Prawidła lotu ponad lotniskami lub w pobliżu lotnisk*. Lektura tych regulacji pozwala na wysunięcie wniosku, że ciężar prawidłowych zachowań został przeniesiony na przewoźników.

do zagadnień związanych z bezpieczeństwem²⁵. Powyższe przepisy dały podstawy do późniejszego kształtowania się praktyki i legislacji w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem. Kwestie bezpieczeństwa operacyjnego zostały z czasem zawarte w załącznikach do konwencji w formie standardów i rekomendowanych praktyk (SARPs), a te w Załączniku 6 – *Eksploatacja statków powietrznych*, Część I – *Międzynarodowy zarobkowy przewóz lotniczy* i Część II *Operacje międzynarodowe – śmigłowce*; Załączniku 11 – *Służby ruchu lotniczego* oraz Załączniku 14 – *Lotniska*²⁶. Z czasem wytyczne dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System, SMS*) zostały zawarte także w innych załącznikach: Załącznik 1 – *Licencjonowanie personelu*, Załącznik 8 – *Zdatność statków powietrznych*, Załącznik 13 – *Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych*²⁷. Najnowszy Załącznik 19 – *Zarządzanie bezpieczeństwem*²⁸ zawiera postanowienia dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym Krajowego Programu Bezpieczeństwa (*State Safety Programme, SSP*)²⁹.

3.2. System zarządzania bezpieczeństwem. Podręcznik

Podejście do kwestii bezpieczeństwa w znaczeniu *safety* ewoluowało przez lata. Początkowo do kwestii SMS odnosiły się standardy i rekomendowane praktyki zawarte w poszczególnych załącznikach do konwencji. W 1984 r. ICAO wydała podręcznik zapobiegania wypadkom *ICAO Accident Prevention Manual*, Doc 9422³⁰, który był pierwszym dokumentem kompleksowo poruszającym kwestię bezpieczeństwa *safety*. Kolejnym etapem było wydanie *Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem*, który stanowił duży krok w kierunku ujednolicenia tego obszaru.

Druga edycja podręcznika zapobiegania wypadkom została wydana w 2004 r. W tym samym roku powstały projekty dwóch podręczników z zakresu systemu zarządzania bezpieczeństwem, poświęconych zarządzaniu ruchem lotniczym oraz operacjom lotniskowym. Z uwagi na obowiązywanie trzech podręczników ICAO postanowiła wydać jeden dokument odnoszący

²⁵ Nadto art. 44 konwencji odnoszący się do przedmiotu działalności ICAO stanowi, że: „Celem i przedmiotem działalności Organizacji jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego w taki sposób, aby: a) zapewnić bezpieczny i prawidłowy rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego na całym świecie, [...], h) zwiększać bezpieczeństwo lotów w międzynarodowej żegludze powietrznej”.

²⁶ Zob.: *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem ICAO*, wyd. 1, Montreal 2006, Doc 9859, s. 1–2.

²⁷ *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 2, s. 1.

²⁸ Załącznik 19 do Konwencji..., http://www.ulc.gov.pl/_download/bezpieczenstwo_lotow/standardy_sms/aneks_19.pdf [dostęp: 10.09.2015].

²⁹ www.icao.int [dostęp: 10.09.2015]; szerzej zob.: Z. GALICKI: *Charakter prawny...*

³⁰ *ICAO accident prevention manual*, Doc 9422, zob.: szerzej w *ICAO Accident Prevention Programme*, 2005, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=9863B22F486A551CB52E144E-3183A63C?doi=10.1.1.127.5357&rep=rep1&type=pdf> [dostęp: 10.09.2015].

się do tych trzech obszarów i nazwać go *Podręcznikiem Zarządzania Bezpieczeństwem*. Jednocześnie, ze względu na decyzję o zamieszczeniu w nowym podręczniku wszystkich szczegółowych informacji ujętych w treści podręcznika dotyczącego zapobiegania wypadkom z 1984 r., ustalono, że pozostanie on w mocy, jednakże w formie Programu zapobiegania wypadkom, i jako taki nie podlega publikacji³¹.

Nadto w programie podkreślono, że większość zasad i założeń przyjętych w 1984 r. jest stale aktualna, jednakże zmiany, jakie zaszły w lotnictwie cywilnym od lat 80. spowodowały, że niezbędna była aktualizacja tych zasad i dostosowanie ich do rozwijającej się branży lotniczej. Czynnikiem tymi były:

- szeroka deregulacja rynku lotniczego, która przyczyniła się do powstania konkurencyjnego środowiska biznesowego, a także wzrostu liczby pasażerów;
- prywatyzacja zarówno linii lotniczych, jak i portów lotniczych;
- osiągnięcia techniki w branży lotniczej;
- zwiększająca się świadomość i zrozumienie wpływu czynnika ludzkiego na wypadki i incydenty lotnicze;
- rosnące zrozumienie kierownictwa dotyczące wpływu i roli czynników organizacyjnych na kwestie bezpieczeństwa.

Zmiany w podejściu doprowadziły do wdrożenia określonych metod i zachowań ukierunkowanych na zapobieganie wypadkom i incydentom lotniczym, w szczególności w zakresie dobrowolnego raportowania i analizy zdarzeń, rozwijania współpracy międzynarodowej, zarządzania ryzykiem celem zidentyfikowania zagrożeń³².

W 2006 r. ICAO wydała *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem* (SMS) – wydanie pierwsze³³, wydanie drugie podręcznika ukazało się w 2009 r.³⁴, a w 2012 r. ICAO opublikowała trzecie wydanie dokumentu³⁵.

Celem *Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem*, skierowanego do państw członkowskich ICAO, jest zapewnienie:

- wiedzy o koncepcjach zarządzania bezpieczeństwem, o normach i zaleconych metodach postępowania (ICAO SARP's) dotyczących

³¹ Uzasadnieniem dla pozostawienia treści podręcznika w formie programu był fakt, że wiele zasad postępowania i zapobiegania wypadkom lotniczym rozwinęło się i powstało w obszarze operacji lotniczych, ale mają one zastosowanie w takich obszarach, jak bezpieczeństwo na pokładzie statku powietrznego, obsługa techniczna samolotów i utrzymanie samolotów, obsługa handlingowa, obsługa ruchu lotniczego czy zarządzanie lotniskami. Zob.: *ICAO Accident Prevention...*, s. ii.

³² Zob.: *ibidem*.

³³ *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 1.

³⁴ *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 2.

³⁵ *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 3.

zarządzania bezpieczeństwem, zawartych w Załącznikach 1, 6, 8, 11, 13, 14, 19³⁶ oraz w materiałach pomocniczych;

- wytycznych do akceptowania i nadzorowania metod wdrażania kluczowych elementów systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) zgodnie z odnośnymi ICAO SARP's;
- wytycznych co do sposobu opracowania i wdrożenia krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) zgodnie z odnośnymi normami i zaleconymi metodami postępowania ICAO SARP's;
- wytycznych dla dostawców produktów i usług w zakresie rozwijania, wdrażania i utrzymania systemów zarządzania bezpieczeństwem.

Ten ostatni element został uwypuklony w trzecim wydaniu podręcznika, co wskazuje także na wzrost świadomości w tym zakresie.

Należy podkreślić, że system zarządzania bezpieczeństwem jest narzędziem służącym do zapewnienia bezpieczeństwa operacyjnego portu lotniczego. Nie jest on celem samym w sobie, a powoduje, że zagadnienia, procedury, zarządzanie ujęte są w spójną całość, która składa się na kulturę organizacji i ma na celu realizację zadań oraz prowadzenie działalności przez podmioty funkcjonujące w branży lotniczej na odpowiednim (akceptowalnym) poziomie bezpieczeństwa.

4. Regulacje prawne dotyczące lotnisk

4.1. Prawo międzynarodowe

Szczegółowe regulacje dotyczące także kwestii bezpieczeństwa w zakresie lotnisk zostały opublikowane w załącznikach do konwencji chicagowskiej, w szczególności w Załączniku 14 *Lotniska*. Standardy i rekomendowane praktyki dla lotnisk zostały przyjęte 29 maja 1951 r. przez Radę ICAO i oznaczone jako Załącznik 14 do konwencji. Praktyki i standardy zostały opisane na 61 stronach.

Od 1990 r. Załącznik 14 składa się z dwóch tomów: I *Lotniska* i II *Lądowiska dla helikopterów*³⁷. Tom I zawiera normy i zalecane metody postępowania (specyfikacje) definiujące charakterystyki fizyczne lotnisk oraz powierzchnie ograniczające przeszkody znajdujące się w ich rejonie, jak również niektóre urządzenia i służby techniczne, które zwykle działają

³⁶ Załącznik 1 do konwencji chicagowskiej – *Licencjonowanie personelu*, wyd. 11, lipiec 2011 r.; Załącznik 6 do konwencji chicagowskiej – *Eksplatacja statków powietrznych*, Cz. I, *Międzynarodowy zarobkowy transport lotniczy – Samoloty*, wyd. 9, lipiec 2010 r., Załącznik 8 do konwencji chicagowskiej – *Zdatność statków powietrznych*, wyd. 11, lipiec 2010 r., Załącznik 11 do konwencji chicagowskiej – *Służby ruchu lotniczego*, wyd. 13, lipiec 2001 r., Załącznik 13 do konwencji chicagowskiej – *Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych*, wyd. 10, lipiec 2010 r., Załącznik 14 do konwencji chicagowskiej – *Lotniska*, wyd. 5, lipiec 2009 r.

³⁷ Zob.: http://www.icao.int/secretariat/postalhistory/annex_14_aerodromes.htm [dostęp: 10.09.2015].

na lotnisku, oraz specyfikacje dotyczące przeszkód znajdujących się poza powierzchniami ograniczającymi.

Zgodnie z treścią załącznika ochrona lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji stanowi integralną część planowania i eksploatacji lotnisk. W Załączniku 14 ICAO, t. I zawarto niektóre specyfikacje mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa (ochrony) portów lotniczych. Specyfikacje dotyczące innych elementów i urządzeń związanych z ochroną lotnictwa cywilnego zawarto w Załączniku 17 ICAO³⁸.

ICAO wydała także szereg publikacji odnoszących się do postanowień Załącznika 14, w tym *Podręcznik Projektowania Lotnisk*, *Podręcznik Certyfikacji Lotnisk* czy *Podręcznik Systemu ICAO dot. informacji o zderzeniach z ptakami* (IBIS), Doc 9332. Podręczniki te zawierają szczegółowe wytyczne i specyfikacje dotyczące danego obszaru.

4.1.1. Załącznik 19 – SMS

Uznając potrzebę nadania przepisom dotyczącym zarządzania bezpieczeństwem odpowiedniej rangi, a tym samym podkreślając znaczenie tego zagadnienia, w 2012 r. został wydany Załącznik nr 19 do konwencji chicagowskiej *Zarządzanie bezpieczeństwem*, poświęcony wyłącznie temu obszarowi. Celem SARP's zawartych w tym dokumencie było „udzielenie wsparcia Państwom w zarządzaniu ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym”³⁹. Załącznik wskazuje na kontynuację proaktywnego podejścia do kwestii zarządzania bezpieczeństwem, wskazując jednocześnie, że: „Podstawą proaktywnej strategii bezpieczeństwa jest wdrożenie Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC), który w sposób usystematyzowany zajmuje się ryzykami mającymi wpływ na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym”⁴⁰. Tym samym wskazano konieczność integrowania działań w tym obszarze na poziomie krajowym, co znajduje wyraz w dalszych zaleceniach na gruncie załącznika. Zobowiązano państwa do wdrożenia KPBwLC, którego części stanowić będą systemy zarządzania bezpieczeństwem (SMS) poszczególnych podmiotów funkcjonujących w branży lotniczej, określonych w punkcie 3.1.3 załącznika. Tym samym państwo ma obowiązek wymagać od tych podmiotów wdrożenia SMS w swoich organizacjach. Wśród nich wymieniono „zarządzających lotniskami certyfikowanymi, zgodnie z Załącznikiem 14” (pkt 3.1.3.f). Nadto państwo ma obowiązek stworzyć Krajowy System Nadzoru Nad Bezpieczeństwem (pkt 3.2). Kluczowe elementy systemu, opisane w Dodatku 1 do Załącznika 19, obejmują m.in. obowiązek wdrożenia udokumentowanych

³⁸ Załącznik 14 do Konwencji..., s. 1-1.

³⁹ Załącznik 19 do Konwencji..., s. ix.

⁴⁰ Ibidem.

procesów i procedur „dla zapewnienia, że personel i organizacje prowadzące działalność lotniczą spełniają ustalone wymagania zanim zostaną dopuszczone do korzystania z przywilejów wynikających z licencji, certyfikatu, upoważnienia i/lub zatwierdzenia do prowadzenia odnośnej działalności lotniczej” (Dodatek 1, pkt 6). Stanowi to wyraz podkreślenia wagi tych dokumentów, a w przypadku lotniska – certyfikatu.

SARP's zawarte w Załączniku 19 wskazują na treść i sposób opracowania oraz wdrożenia KPBwLC. Podobnie odnoszą się do SMS poszczególnych organizacji, ze wskazaniem sposobu ich zatwierdzenia. W przypadku lotnisk certyfikowanych ich SMS mają być przedłożone do akceptacji przez państwo odpowiedzialne za certyfikację lotniska (pkt 4.1.8). Schemat wdrożenia i zapewnienia funkcjonowania SMS oraz jego minimalna zawartość określone są w Dodatku 2 do Załącznika. Jednocześnie znajduje się tam odesłanie do *Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem (SMM)*, Doc 9859, który zawiera wytyczne dotyczące wdrożenia struktury SMS.

W Polsce, w celu realizacji norm i zalecanych metod postępowania zawartych w załączniku 19, Prezes ULC wydał Wytyczne nr 11 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez ICAO – Doc 9858, w których zaleca stosowanie norm przewidzianych na gruncie tego podręcznika⁴¹.

W Dodatku 2 wyraźnie podkreślono rolę przypisania odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa oraz wyznaczenia personelu kluczowego dla tego systemu (pkt 1, ppkt 1.2 i 1.3 Dodatku 2). Element ten znajduje się w ramach jednego z czterech głównych komponentów systemów pt. *Polityka bezpieczeństwa i jej cele*. Wymogi ustanowione na gruncie prawa europejskiego dotyczącego lotnisk korelują w pełni z tymi wytycznymi, o czym mowa poniżej. Pozostałe trzy komponenty określone w Dodatku dotyczą zarządzania ryzykiem, zapewnienia bezpieczeństwa i jego promowania (pkt 2, 3 i 4).

4.2. Prawo europejskie

Na gruncie europejskim bezpieczeństwo (*safety*) zostało ujęte w nowe ramy prawne i instytucjonalne w 2002 r. Wówczas utworzona została Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)⁴², której państwa

⁴¹ Wytyczne nr 11 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez ICAO – Doc 9858; Dz.U. ULC z dn. 24.11.2015 r., poz. 64.

⁴² EASA – European Aviation Safety Agency – Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, promuje najwyższe wspólne normy bezpieczeństwa i ochrony środowiska w lotnictwie cywilnym, także poprzez opracowywanie projektów aktów prawnych; zob.: www.easa.europa.eu [dostęp: 10.09.2015]; szerzej o EASA zob.: P. KASPRZYK, P. STUPNICKI: *Od JAA do EASA – ewolucja europejskiego systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym*. W: A. KONERT (red.): *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*. Warszawa 2015, s. 62–70.

członkowskie UE przekazały swoje zadania w obszarze bezpieczeństwa lotniczego. Obok Komisji Europejskiej, organizacji EUROCONTROL oraz krajowych władz lotniczych Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest jednym z instytucjonalnych filarów europejskiego systemu bezpieczeństwa lotniczego. Działalność rozpoczęła w 2003 r. i obecnie jest najważniejszym filarem UE w zakresie bezpieczeństwa operacyjnego (*safety*). Agencja nabyła kompetencje w zakresie licencjonowania personelu lotniczego, operacji lotniczych oraz oceny bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającego dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE⁴³, tzw. rozporządzenie bazowe.

Zagadnienia dotyczące lotnisk zostały włączone w kompetencje EASA na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylającego dyrektywę 2006/23/WE⁴⁴. Rozporządzenie, zgodnie z art. 4 ust. 3a, ma zastosowanie do lotnisk, w tym ich wyposażenia, znajdujących się na terytorium podlegającym postanowieniom Traktatu, przeznaczonych do użytku publicznego oraz obsługujących zarobkowy przewóz lotniczy, na których prowadzi się operacje podejścia lub odlotu przy wykorzystaniu procedur instrumentalnych, oraz które dysponują utwardzoną drogą startową o długości co najmniej 800 metrów lub obsługują wyłącznie śmigłowce. Lotniska te, personel i organizacje zaangażowane w eksploatację tych lotnisk powinny spełniać wymogi rozporządzenia. Z punktu widzenia portów lotniczych istotna zmiana w zakresie kompetencji EASA miała miejsce na gruncie rozporządzenia 1108/2009, które włączyło lotniska w zakres kompetencji EASA w obszarze *safety*. O ile stosując Załącznik 14 do konwencji chicagowskiej, na podstawie art. 38 konwencji, kraje mają prawo zgłosić odstępstwa od zalecanych norm postępowania i standardów, o tyle w przypadku znalezienia się w zasięgu oddziaływania regulacji EASA, a tym samym przepisów unijnych, w określonych obszarach nastąpi pełne ujednolicenie standardów operacyjnych i technicznych. EASA, jako podstawowy organ unijny odpowiedzialny za

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79 z 19.3.2008 r., s. 1.

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE, Dz.U. L 309 z 24.11.2009 r., s. 51.

bezpieczeństwo operacyjne m.in. w portach lotniczych, opracowuje specyfikacje certyfikacyjne (*Certification Specifications*, CS) i materiały zawierające wytyczne (*Guidance Material*, GM). Specyfikacje techniczne i wytyczne nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, natomiast stanowią one instrument interpretacyjny dla przepisów technicznych⁴⁵.

Podkreślić należy także fakt, że we wszelkich regulacjach unijnych EASA, a za nią Parlament Europejski i Rada, odwołują się do regulacji międzynarodowych stanowionych przez ICAO. Wyraża to dalsze dążenie do ujednolicenia przepisów celem utrzymania jednolitego poziomu bezpieczeństwa w transporcie lotniczym.

4.2.1. SMS w regulacjach unijnych

Wspomniane już rozporządzenie 216/2008 w Załączniku Va *Zasadnicze wymagania dotyczące lotnisk* zawiera wymagania dotyczące zarówno kwestii infrastrukturalnych i urządzeń lotniskowych (pkt A)⁴⁶, jak i kwestii operacyjnych i zarządzania bezpieczeństwem (pkt B) oraz otoczenia lotniska (pkt C). Wszystkie te wytyczne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych i stawiają zarządzającego portem lotniczym w centralnym punkcie tego systemu, co wynika wprost z pkt B.1 Załącznika: „Operator lotniska odpowiada za jego działalność”. Dalej w pkt B wskazany jest zakres obowiązków zarządzającego, w tym ustanowienie niezbędnych procedur operacyjnych i technicznych, dotyczących m.in. poruszania się w obrębie pola ruchu naziemnego, utrzymania lotniska zimą czy zapobiegania zdarzeniom związanym z przyrodą ożywioną, a także posiadanie odpowiednich służb i przeszkolonego personelu. Wśród obowiązków zarządzającego, wskazujących na jego kluczową rolę i obowiązki nie tylko wobec własnego personelu, ale także wszystkich użytkowników lotniska, należy wskazać:

- obowiązek posiadania, bezpośrednio lub w ramach zawartych umów, wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia bezpiecznej eksploatacji statków powietrznych na lotnisku. Środki te obejmują m.in. zaplecze, personel, sprzęt i materiały, dokumentację zawierającą opis zadań, zakres odpowiedzialności i procedury, dostęp do odnośnych danych i archiwum (B.1.a);
- obowiązek dokonywania uzgodnień z innymi odnośnymi organizacjami w celu zapewnienia nieprzerwanej zgodności z zasadniczymi

⁴⁵ Szerzej zob.: <http://www.ulc.gov.pl/pl/publikacje/publikacje/248-wazne/1482-easa> [dostęp: 10.09.2015].

⁴⁶ Pkt A Załącznika określa wymogi w zakresie pola ruchu naziemnego (A.1), ustalania tras startów i lądowań w kontekście przeszkód lotniczych (A.2), pomocy wzrokowych i niewzrokowych oraz lotniczych urządzeń naziemnych (A.3), udostępniania i zakresu danych dotyczących lotniska (A.4).

wymaganiami dla lotnisk. Organizacje te obejmują m.in. operatorów statków powietrznych, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, instytucje zapewniające obsługę naziemną oraz pozostałe organizacje, których działalność lub wyroby mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo statków powietrznych (B.1.f).

Oznacza to, że zarządzający musi nie tylko sam spełniać, ale także zapewnić spełnienie wszelkich wymagań określonych dla lotnisk przez wszystkie podmioty funkcjonujące na lotnisku i zaangażowane w operacje lotnicze, co także podkreślono w rozdziale dotyczącym agenta handlingowego.

Pomocny dla zapewnienia spełnienia wymagań dotyczących lotnisk ma być system zarządzania, do którego wdrożenia i utrzymania zobowiązany jest zarządzający zgodnie z pkt B.2.a: „Operator lotniska wdraża i utrzymuje system zarządzania”. System ten obejmuje struktury organizacyjne, odpowiedzialność, zakres obowiązków, zasady i procedury. Dalej pkt B.2.b wskazuje, że system zarządzania obejmuje program zapobiegania wypadkom i incydentom lotniczym, w tym zgłaszanie zdarzeń oraz procesy analityczne, a analiza obejmuje – w zależności od sytuacji – operatorów statków powietrznych, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, instytucje zapewniające obsługę naziemną oraz pozostałe organizacje, których działalność lub wyroby mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo statków powietrznych. Natomiast wszelkie niezbędne wskazówki, informacje i procedury dotyczące lotniska, systemu zarządzania i personelu operacyjnego, umożliwiające mu wykonywanie obowiązków, zarządzający zobowiązany jest umieścić – zgodnie z pkt B.2.c – w opracowanej przez siebie instrukcji operacyjnej, o czym szerzej mowa poniżej.

Opisane wymagania stanowią bazę dla wdrożenia właściwych procedur i mechanizmów w porcie lotniczym, a ich uszczegółowienia dokonano na gruncie rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia 216/2008, tj. Rozporządzenia Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiającego wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008⁴⁷. Załącznik III do rozporządzenia 139/2014 *Wymagania dla organizacji – Operatorzy lotnisk* (część ADR.OR) zawiera szczegółowe wytyczne dla zarządzających portami lotniczymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych, w tym kwestii operacyjnych, certyfikacji, a także innych obowiązków. Wprost wynika z treści Załącznika ADR.OR.C.005, co stanowi rozwinięcie powyżej omawianej regulacji 216/2008,

⁴⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.U. UE L nr 44 z 14.02.2014 r., s. 1

że operator lotniska odpowiada za bezpieczne użytkowanie i obsługę techniczną lotniska zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 216/2008 i jego przepisami wykonawczymi, warunkami swojego certyfikatu, treścią instrukcji operacyjnej lotniska oraz wszelkimi innymi instrukcjami dotyczącymi wyposażenia znajdującego się na lotnisku, stosownie do przypadku. Dalsza część tych wytycznych odnosi się do poszczególnych obszarów działalności, w tym chociażby zgłaszania zdarzeń, zapobiegania pożarom czy procedur dotyczących poziomu spożywania alkoholu.

Dalej w Załączniku III znajduje się rozwinięcie w zakresie systemu zarządzania, który jest zintegrowany z systemem zarządzania bezpieczeństwem. Zgodnie z ADR.OR.D.005 system zarządzania obejmuje:

1. „wyraźnie zdefiniowany zakres obowiązków i odpowiedzialności w ramach struktury zarządzającego lotniskiem, w tym bezpośredniej odpowiedzialności kadry kierowniczej wyższego szczebla za kwestie bezpieczeństwa;
2. opis ogólnej filozofii i zasad przyjętych przez zarządzającego lotniskiem w odniesieniu do bezpieczeństwa, określanych jako „polityka bezpieczeństwa”, podpisany przez kierownika odpowiedzialnego;
3. formalny proces zapewniający identyfikację zagrożeń operacyjnych;
4. formalny proces zapewniający analizę, ocenę i łagodzenie ryzyka w zakresie bezpieczeństwa użytkowania lotniska;
5. działania pozwalające na weryfikację skuteczności działania organizacji zarządzającego lotniskiem w dziedzinie bezpieczeństwa [...];
6. formalny proces pozwalający na:
 - identyfikację zmian w organizacji [...];
 - opisanie mechanizmów współpracy zapewniających skuteczność działania w dziedzinie bezpieczeństwa przed wprowadzeniem zmian; oraz
 - eliminowanie i modyfikację mechanizmów kontroli ryzyka, które nie są już potrzebne lub skuteczne z powodu zmian w środowisku operacyjnym;
7. formalny proces umożliwiający przegląd systemu zarządzania [...];
8. program szkolenia w zakresie bezpieczeństwa [...];
9. formalne środki służące do komunikacji w zakresie bezpieczeństwa [...];
10. koordynację działania systemu zarządzania bezpieczeństwem z planem działania w sytuacji zagrożenia dla lotniska [...];
11. formalny proces monitorowania spełnienia przez daną organizację odpowiednich wymagań”.

Rozporządzenie położyło także wyraźny nacisk na kwestie przypisania odpowiedzialności i przydziału obowiązków w ramach organizacji.

Zgodnie z ADR.OR.D.015 zarządzający musi dysponować wystarczającą ilością wykwalifikowanego personelu na potrzeby wykonywania zaplanowanych zadań i czynności zgodnie ze stosownymi wymaganiami (d) oraz wyznacza wystarczającą liczbę pracowników nadzorujących personel w zakresie wypełniania określonych zadań i obowiązków, biorąc przy tym pod uwagę swoją strukturę organizacyjną i liczbę zatrudnianych pracowników (e). Zapewnia on także odpowiednie przeszkolenie, zgodnie z programem szkolenia, personelu biorącego udział w użytkowaniu i utrzymaniu lotniska oraz w zarządzaniu nim (f). Kluczową rolę przypisał ustawodawca tzw. kierownikowi odpowiedzialnemu, którego wyznacza zarządzający (a). Do jego obowiązków należy ustanowienie i utrzymanie skutecznie funkcjonującego systemu zarządzania. Kierownik taki winien mieć do dyspozycji stosowne narzędzia umożliwiające wdrożenie i funkcjonowanie systemu, czyli powinien posiadać kompetencje decyzyjne, w szczególności w zakresie zagwarantowania sfinansowania i przeprowadzenia wszystkich działań zgodnie ze stosownymi wymaganiami. O tym, jak kluczowy jest to podmiot, świadczy fakt, że brak kierownika odpowiedzialnego stanowi – według ADR.AR.C.055 – niezgodność poziomu 1.

Oprócz wyżej wskazanej osoby zarządzający wyznacza osoby odpowiedzialne za zarządzanie i nadzór nad służbami operacyjnymi oraz obsługą techniczną lotniska (b). Wyznacza on także osobę lub zespół osób odpowiadających za stworzenie, obsługę i bieżące kierowanie systemem zarządzania bezpieczeństwem. Osoby te działają niezależnie od innych kierowników w organizacji, mają bezpośredni dostęp do kierownika odpowiedzialnego i kadry zarządzającej właściwej w sprawach bezpieczeństwa oraz odpowiadają przed kierownikiem odpowiedzialnym (c).

Wspomniany już nałożony na zarządzającego obowiązek zapewnienia bezpiecznego użytkowania i obsługi technicznej lotniska (ADR.OR.C.005) może zostać wypełniony jedynie poprzez kompleksowe uregulowanie, wdrożenie i funkcjonowanie tego obszaru w porcie lotniczym oraz współdziałanie wszystkich podmiotów funkcjonujących na lotnisku. W sposób naturalny to właśnie zarządzający jest podmiotem koordynującym działania w tym zakresie oraz spajającym wszystkie służby i ich procedury. Zgodnie z ADR.OR.D.025 zarządzający zobowiązany jest zapewnić, by:

- system zarządzania lotniskiem uwzględniał koordynację i współdziałanie z procedurami bezpieczeństwa innych organizacji działających lub świadczących usługi na terenie lotniska;
- organizacje te posiadały procedury bezpieczeństwa zgodne ze stosownymi wymaganiami rozporządzenia (WE) nr 216/2008 i jego przepisów wykonawczych oraz z wymaganiami określonymi w instrukcji operacyjnej lotniska.

Pomijając w tym miejscu szczegółowy opis dalszych postanowień załączników do rozporządzenia 139/2014, wskazuje się jedynie, że Załącznik IV *Wymagania operacyjne – Lotniska* (część ADR.OPS) zawiera wymogi w zakresie danych dotyczących lotniska (ADR.OPS.A), a także służb operacyjnych, wyposażenia i instalacji lotniska, w tym w zakresie procedur niezbędnych do wdrożenia, jak plan działania w sytuacji zagrożenia, monitoring i inspekcje pola ruchu naziemnego, zmniejszanie zagrożenia zderzeniem z dziką zwierzyną, operacje nocne i przy ograniczonej widzialności, prowadzenie prac na lotnisku czy zabezpieczenie lotniska poprzez właściwe oznakowanie (ADR.OPS.B). Dalej zarządzający zobowiązany jest do ustanowienia i wdrożenia programu obsługi technicznej obejmującego, w stosownych przypadkach, obsługę profilaktyczną w celu utrzymania obiektów lotniskowych w takim stanie, by spełniały zasadnicze wymagania określone w Załączniku Va do rozporządzenia (WE) nr 216/2008 (ADR.OPS.C).

Wszystkie opisane powyżej obowiązki i wymagania nałożone na zarządzającego znajdują rozwinięcie na gruncie dokumentów o charakterze technicznym opracowanych przez EASA w formie akceptowalnych sposobów spełnienia wymagań (*Acceptable Means of Compliance, AMC*) i wytycznych (*Guidance Material, GM*), a także specyfikacji certyfikacyjnych (*Certification Specifications, CS*). W dniu 6 marca 2014 r. zostały one opublikowane jako wdrożone do stosowania decyzją Dyrektora wykonawczego EASA⁴⁸ na podstawie art. 18 i 19 rozporządzenia bazowego, tj. 216/2008. AMC stanowią standardy przyjęte przez Agencję w celu określenia sposobów spełnienia wymagań przedstawionych w rozporządzeniu (WE) nr 216/2008 i jego przepisach wykonawczych. GM to materiały, które pomagają zilustrować znaczenie wymogu albo specyfikacji i służą wsparciu w procesie interpretacji rozporządzenia 216/2008, jego przepisów wykonawczych, CS i AMS⁴⁹. Na gruncie prawa europejskiego to właśnie AMC i GM do rozporządzenia 139/2014 zawierają szczegółowe wytyczne i wskazówki interpretacyjne dotyczące SMS, w tym zadań i roli poszczególnych osób w organizacji⁵⁰.

Należy nadmienić, że wszystkie wspomniane procedury, a także kwestie organizacyjne, których adresatem są nie tylko pracownicy zarządzającego portem lotniczym, ale także wszystkie podmioty funkcjonujące na lotnisku, ujęte są w instrukcji operacyjnej lotniska. Jest to podstawowy dokument obowiązujący na lotnisku, zawierający niezbędne elementy

⁴⁸ Decision 2014/012/R of the Executive Director of the Agency of 27 February 2014 adopting Acceptable Means of Compliance and Guidance Material to Regulation (EU) No 139/2014, www.easa.europa.eu/system/files/dfu/2014-012-R-ED%20Decision%202014-012-R.pdf [dostęp: 28.11.2015].

⁴⁹ Ibidem, s. 1.

⁵⁰ Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Authority, Organisation and Operations Requirements for Aerodromes, Initial Issue 27 February 2014, EASA, Annex to ED Decision 2014/012/R, <https://easa.europa.eu/system/files/dfu/2014-012-R-Annex%20to%20ED%20Decision%202014-012-R.pdf> [dostęp: 28.11.2015].

pozwalające zapewnić bezpieczeństwo operacji lotniczych, o czym mowa poniżej.

Podsumowując: z analizy przepisów europejskich, a w szczególności rozporządzenia 139/2014, oraz ICAO, do których odsyłają regulacje UE⁵¹, wynika, że aby uczynić zadość obowiązkom nałożonym na zarządzającego, musi on wdrożyć następujące najważniejsze elementy SMS:

- powołać kierownika odpowiedzialnego (*Accountable Manager*), którym może być dyrektor naczelny, prezes zarządu, wspólnik, właściciel;
- wyznaczyć wykwalifikowaną osobę do codziennego wdrażania i monitorowania systemu bezpieczeństwa, która ma bezpośredni dostęp do kierownika odpowiedzialnego (*Safety Manager*);
- powołać komisję ds. przeglądu bezpieczeństwa (*Safety Review Committee*, SRC), której przewodniczy kierownik odpowiedzialny i w skład której wchodzi kierownicy wyższego szczebla. Aktywność SRC ma charakter strategiczny i wyznacza kierunki działań;
- powołać Biuro ds. bezpieczeństwa, niezależne ciało doradcze;
- ustanowić program szkoleniowy w zakresie bezpieczeństwa;
- opracować, wdrożyć i komunikować politykę bezpieczeństwa;
- zdefiniować zakresy odpowiedzialności na wszystkich szczeblach organizacji;
- skoordynować plan reagowania awaryjnego (*Emergency Response Plan*, ERP – *Plan działania w sytuacji zagrożenia*) z planami innych organizacji, które będą lub mogą być zaangażowane w takiej sytuacji;
- formalnie udokumentować procesy dotyczące funkcjonowania SMS, w tym identyfikacji zagrożeń (dobrowolnego zgłaszania zdarzeń), oceny i minimalizowania ryzyka, monitorowania poziomu bezpieczeństwa, zarządzania zmianami, ciągłego monitorowania i wdrażania systemu, szkolenia, komunikowania;
- ustanowić program audytu wewnętrznego i zewnętrznego.

4.3. Prawo krajowe

Kwestie bezpieczeństwa uregulowane są na gruncie ustawy – Prawo lotnicze oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Nowelizacja z 2011 r. wprowadziła formalny obowiązek posiadania systemu zarządzania bezpieczeństwem – SMS także przez porty lotnicze. Artykuł 68 ust. 3 pkt 3 stanowi, że zarządzający zobowiązany jest posiadać system zarządzania bezpieczeństwem na lotniskach – w zakresie wymaganym przez przepisy

⁵¹ Zob.: *Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem...*, wyd. 3, 5.3. Rama SMS, s. 139 i nast., 5.5. Wdrażanie fazowe, s. 163 i nast.

międzynarodowe oraz przepisy wydane na podstawie art. 59a ust. 6, tj. określające wymagania techniczne i eksploatacyjne w stosunku do lotnisk, uwzględniające konieczność zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotnisk, oraz przepisy międzynarodowe dotyczące eksploatacji lotnisk (w tym przypadku o ograniczonej certyfikacji).

W obecnym stanie prawnym kwestie bezpieczeństwa operacyjnego w Polsce regulowane są zatem przepisami krajowymi, zgodnymi z przepisami międzynarodowymi oraz europejskimi. Ustawa – Prawo lotnicze i akty wykonawcze kompleksowo regulują to zagadnienie. Ustawa odsyła do przepisów międzynarodowych, w szczególności Załącznika 14 ICAO, a także Załącznika 19, a następnie do przepisów europejskich.

4.3.1. Ustawa – Prawo lotnicze

Analizując ustawę – Prawo lotnicze, należy wskazać w szczególności następujące przepisy regulujące obszar *safety* na lotniskach użytku publicznego:

- art. 59a, który stanowi w przedmiocie uzyskania certyfikatu jako potwierdzenia spełnienia wymagań związanych z eksploatacją i zarządzaniem lotniskiem użytku publicznego i zawiera delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania przepisów określających wymagania techniczne i eksploatacyjne dla lotnisk użytku publicznego;
- art. 66 ust. 2 i 3, który stanowi w przedmiocie warunków odmowy przyjęcia statku publicznego na lotnisku;
- art. 68, który wymienia obowiązki zarządzającego – operacyjne i organizacyjne w związku z faktem zarządzania lotniskiem;
- art. 69 stanowiący w przedmiocie obowiązku wprowadzenia instrukcji operacyjnej lotniska i zawierający ogólne wytyczne dotyczące jej zawartości;
- art. 71 stanowiący w przedmiocie ograniczenia ruchu lub zamknięcia lotniska, a dalej wykreślenia z rejestru lotnisk lotniska, które nie spełnia wymagań technicznych lub eksploatacyjnych określonych w przepisach;
- art. 79 wskazujący Prezesa ULC jako organ nadzoru nad lotniskami w zakresie zapewniania ich bezpiecznej eksploatacji;
- art. 80 stanowiący, że zarządzający odpowiada za bezpieczną eksploatację lotniska, w tym za nałożone na niego zadania związane z ochroną lotniska, tym samym kładący nacisk na sferę *safety* i *security*;

- art. 81 regulujący kwestię przebywania w części lotniczej lotniska i wskazujący, że przebywanie w tej strefie jest dozwolone tylko za zezwoleniem zarządzającego lotniskiem;
- art. 82 zawierający katalog obowiązków zarządzającego mających na celu zapewnienie bezpiecznej eksploatacji lotniska;
- art. 83 zawierający delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania przepisów wykonawczych określających warunki eksploatacji lotnisk, mając na względzie klasyfikację lotnisk i obowiązki zarządzającego lotniskiem, o których mowa w art. 68. Przepisy wykonawcze wydane na podstawie tego artykułu będą regulowały kluczowe kwestie dla bezpieczeństwa operacyjnego portu lotniczego;
- art. 83a stanowiący, że wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska są obowiązane do przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem, i zawierający delegację ustawową dla ministra do wydania tych przepisów;
- rozdz. 3 (w zw. z art. 68 pr. lotn.) *Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotnisk* stanowiący w przedmiocie obowiązku zarządzającego zorganizowania i utrzymywania systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska w ramach krajowego systemu ratownictwa i zawierający delegacje ustawowe dla ministra do wydania przepisów szczegółowych;
- art. 86 ust. 6 nakładający na zarządzającego (oraz instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego) obowiązek utrzymywania zakładanych przez niego lotniczych urządzeń naziemnych w pełnej sprawności technicznej oraz używania ich zgodnie z przeznaczeniem;
- art. 87 regulujący kwestie przeszkód lotniczych – naturalnych i budowlanych, a także przyrody ożywionej, który, rozpatrywany w związku z art. 82 ust. 1 pkt 7, nakłada na zarządzającego obowiązek wnioskowania do Prezesa ULC o wydanie decyzji w sprawie usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, a stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania. Omawiany art. 82 ust. 1 pkt 8 nakłada na zarządzającego obowiązek niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego oraz Prezesa ULC w przypadku stwierdzenia, że w rejonie lotniska są wznoszone obiekty budowlane mogące stanowić przeszkody lotnicze lub że istniejące obiekty budowlane nie są oznakowane zgodnie z przepisami ustawy – Prawo lotnicze. Nadto przepis art. 82 ust. 1 pkt 6 nakłada na zarządzającego obowiązek wnioskowania o dokonanie redukcyjnego odstrzału zwierzyny, stosownie do przepisów prawa łowieckiego, w przypadku zagrożenia

bezpieczeństwa operacji lotniczych przez zwierzyńę, gdy inne metody ochrony okazały się nieskuteczne;

- art. 120 ust. 4 stanowiący, że zarządzający lotniskiem zapewnia lotniskową służbę informacji powietrznej oraz dostępność służby meteorologicznej w przestrzeni niekontrolowanej przydzielonej danemu lotnisku w trybie przepisów ustawy – Prawo lotnicze;
- art. 135a ust. 1 pkt 5 nakładający na zarządzającego obowiązek zgłaszania, w ramach krajowego systemu obowiązkowego, Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL) zaistnienie zdarzenia polegającego na przerwie w działaniu, wadzie, uszkodzeniu statku powietrznego lub jego elementu albo innej okoliczności, która miała lub mogła mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu;
- art. 135c ust. 1a stanowiący o obowiązku zarządzającego wprowadzenia autonomicznego systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń lotniczych w ramach działania swoich organizacji i wewnętrznego systemu zarządzania bezpieczeństwem;
- art. 173 ust. 3 w zw. z art. 160 ust. 2 i 3 pkt 3 w zw. z art. 59a ust. 1, 3 i 4 należy odczytywać łącznie. Artykuł 173 ust. 3 stanowi, że aby otrzymać zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego, przedsiębiorca musi posiadać certyfikat uzyskany w trybie określonym w art. 160. Artykuł 160 ust. 2 stanowi, że wydanie certyfikatu musi być poprzedzone procesem certyfikacji, który jest sprawdzeniem trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej. Artykuł 160 ust. 3 pkt 3 stanowi, że certyfikacji podlega lotnisko użytku publicznego i jego eksploatacja. Z kolei art. 59a ust. 1 stanowi, że potwierdzenie spełnienia wymagań związanych z eksploatacją lotniska i zarządzaniem lotniskiem użytku publicznego następuje przez wydanie certyfikatu zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 5 niniejszego artykułu.

4.3.2. Akty wykonawcze

Wśród aktów wykonawczych regulujących obszar *safety* można wymienić wszystkie przepisy wydane na podstawie delegacji ustawowych spośród powyżej wymienionych przepisów ustawy. Mając jednak na względzie obszar *safety sensu stricto*, w przypadku którego spełnienie wymagań z nim związanych badane jest w procesie certyfikacji, należy przywołać przepisy Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności

w lotnictwie cywilnym⁵². Rozporządzenie to określa m.in. szczegółowe warunki, tryb dokonywania, zakres oraz kryteria oceny, czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji (§ 1 ust. 1). Przepisy § 34 ust. 1 i 2 rozporządzenia wskazują wymagania dotyczące bezpiecznej eksploatacji lotniska, których spełnienie podlega ocenie, a które określone są w przepisach wydanych na podstawie:

- art. 59a ust. 5 pr. lotn., tj. Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla lotnisk użytku publicznego podlegających obowiązkowi certyfikacji⁵³;
- art. 83 pr. lotn. – określających warunki eksploatacji lotnisk, tj. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk⁵⁴;
- art. 85 pr. lotn. – dotyczących ratownictwa i gaszenia pożarów oraz planowania działań w sytuacjach zagrożenia na lotnisku, tj. Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych⁵⁵;
- art. 92 pkt 4 pr. lotn. – dotyczących ograniczania i usuwania przeszkód lotniczych, tj. Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska⁵⁶;
- art. 92 pkt 5 pr. lotn. – dotyczących pomocy wzrokowych dla oznakowania przeszkód lotniczych, tj. Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych⁵⁷.

Aby przybliżyć zakres zadań, które zostały nałożone na zarządzającego, najlepiej odwołać się do treści Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji

⁵² Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, Dz.U. z 2013 poz. 421.

⁵³ 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, Dz.U. z 2013 poz. 1020.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. z 2014 r., poz. 1420.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych, Dz.U. z 2013 poz. 487.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, Dz.U. Nr 130, poz. 1192.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, Dz.U. Nr 130, poz. 1193.

lotnisk. Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 83 ust. 1 pr. lotn. rozporządzenie to ma na celu doprecyzowanie obowiązków zarządzającego określonych w art. 68 pr. lotn. Przepisy rozporządzenia są ściśle związane z przepisami art. 59a ust. 5 pr. lotn., które określają wymagania techniczne i eksploatacyjne potrzebne do projektowania, budowy i eksploatacji lotnisk. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia wskazuje, że akt wdraża normy i zalecenia Załącznika 14 ICAO, t. I *Projektowanie i eksploatacja lotnisk*, określające warunki eksploatacji lotnisk, które nie zostały wdrożone w innych przepisach krajowych, w tym przede wszystkim wymagania zawarte w rozdziale 1 dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem (pkt 1.5.3 i 1.5.4) oraz w rozdziale 9 *Lotniskowe służby operacyjne, wyposażenie i instalacje*, dotyczące m.in.:

- usuwania unieruchomionych statków powietrznych (pkt 9.3);
- zmniejszania zagrożenia zderzeń ze zwierzętami (pkt 9.4);
- służby zarządzania płytą postojową (pkt 9.5);
- ruchu pojazdów na lotnisku (pkt 9.7)⁵⁸.

Załącznik 14 ICAO określa bardzo ogólne wymagania w tym zakresie i odsyła do wytycznych i wskazówek merytorycznych zawartych w podręcznikach ICAO, Doc. W projekcie uwzględniono zatem informacje zawarte w następujących podręcznikach:

1. Doc 9137 *Podręcznik Służb Portu Lotniczego (Airport Services Manual)*:
 - Część 3 – *Zmniejszanie zagrożenia ze strony ptaków (Bird Control and Reduction)*;
 - Część 5 – *Usuwanie unieruchomionych statków powietrznych (Removal of Disabled Aircraft)*;
 - Część 8 – *Służby operacyjne portu lotniczego (Airport Operational Services)*;
 - Część 9 – *Utrzymanie portu lotniczego (Airport Maintenance Practices)*;
2. Doc 9476 *Podręcznik systemów prowadzenia i kontroli ruchu naziemnego (SMGCS) (Manual of Surface Movement Guidance and Control Systems)*;
3. Doc 9774 *Podręcznik certyfikacji lotnisk (Manual on Certification of Aerodromes)*;
4. Doc 9859 *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem (Safety Management Manual)*;

⁵⁸ Uzasadnienie do Projektu Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, projekt z dnia 24.07.2014 r. po konsultacjach społecznych, wewnątrzresortowych i naniesieniu ustaleń Komisji Prawniczej, dostępny na stronie internetowej <http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/projekty/krajowe/po-konsultacjach/1960-art-83-ust-1> [dostęp: 28.11.2015].

5. Doc 9365 *Podręcznik operacji w każdych warunkach meteorologicznych (Manual of All-Weather Operations)*;
6. EUR Doc 013 *Materiał doradczy Unii Europejskiej na temat operacji na lotniskach w warunkach ograniczonej widzialności (European Guidance Material on Aerodrome Operations under Limited Visibility Conditions)*.

Projekt uwzględnił także przepisy wykonawcze do rozporządzenia bazowego (WE) nr 216/2008 r.

W przyjętej wersji rozporządzenie odnosi się w pierwszej kolejności do systemu zarządzania bezpieczeństwem; § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że system ten na lotniskach winien być zgodny z normami określonymi w pkt 4.1.1 i pkt 4.1.8 w rozdziale 4 oraz w Dodatku 2 do Załącznika 19 *Zarządzanie bezpieczeństwem* do konwencji chicagowskiej⁵⁹.

§ 4 rozporządzenia nakłada na zarządzającego, w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska, obowiązek opracowania i wdrożenia na lotnisku procedur operacyjnych. Określają one sposób postępowania w zakresie:

1. zgłaszania informacji do publikacji w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych;
2. inspekcji pola ruchu naziemnego (PRN);
3. kontroli dostępu do PRN;
4. ruchu pojazdów na lotnisku;
5. zarządzania płytą postojową;
6. bezpieczeństwa na płycie postojowej;
7. LVP (*Low Visibility Procedures* – procedury przy niskiej widzialności), jeżeli są stosowane;
8. ochrony radiowych pomocy nawigacyjnych przed zakłóceniami;
9. eksploatacji pomocy wzrokowych i systemu zasilania elektrycznego;
10. eksploatacji i utrzymania nawierzchni PRN;
11. odśnieżania PRN, jeżeli lotnisko jest użytkowane w zimie;
12. bezpieczeństwa operacji lotniskowych w czasie wykonywania prac na lotnisku;
13. kontroli przeszkód lotniczych;
14. przeciwdziałania zagrożeniom ze strony zwierząt;
15. postępowania z materiałami niebezpiecznymi;
16. usuwania statków powietrznych unieruchomionych w PRN;
17. systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej;

⁵⁹ Brzmienie ustalone Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 25 września 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. 2015 r., poz. 1571; w pierwotnym brzmieniu paragraf ten odsyłał do wymagań ustanowionych przez ICAO w *Podręczniku Zarządzania Bezpieczeństwem*, Doc 9859.

18. udzielania pomocy statkom powietrznym, które znalazły się w niebezpieczeństwie na lotnisku lub w jego pobliżu.

Kolejne przepisy rozporządzenia stanowią uszczegółowienie wymagań w zakresie:

1. inspekcji PRN (§ 5);
2. dostępu do PRN i zasad ruchu pojazdów i pieszych na lotnisku (§ 6–9);
3. procedur bezpieczeństwa na płycie postojowej i zarządzania płytą postojową (§ 10–11);
4. opracowania i wdrożenia procedur w warunkach ograniczonej widzialności (LVP) (§ 12–13);
5. procedur ograniczających dostęp do stref krytycznych i stref wrażliwych (§ 14);
6. procedur utrzymania zimowego lotniska (§ 16)⁶⁰;
7. wykonywania prac na lotnisku, zarówno krótkotrwałych, jak i planowych (§ 17);
8. procedur usuwania statków powietrznych unieruchomionych w PRN (§ 18);
9. działań realizowanych przez zarządzającego lotniskiem w celu zapobiegania zagrożeniom dla operacji lotniczych powodowanym przez zwierzęta (§ 19–20);
10. opracowania programu utrzymania lotniska, który ma na celu zapewnienie właściwego
11. stanu technicznego określonych elementów infrastruktury i sprzętów lotniskowych (§ 21).

5. Zarządzanie bezpieczeństwem a instrukcja operacyjna lotniska

Jak wspomniano powyżej, procedury operacyjne oraz kwestie organizacyjne w obszarze bezpieczeństwa operacji lotniczych zarządzający zamieszcza w instrukcji operacyjnej, czyli dokumencie, który stanowi „przewodnik” dla wszystkich użytkowników lotniska. Opracowanie i wdrożenie instrukcji znajduje umocowanie w międzynarodowych, europejskich i krajowych regulacjach prawnych. Zgodnie z Załącznikiem 14 pkt 1.4.4.: „Jako część procesu certyfikacji Państwa muszą zapewnić, aby instrukcja operacyjna lotniska, która zawiera wszystkie istotne dane na temat lokalizacji lotniska, urządzeń, służb, wyposażenia, procedur operacyjnych,

⁶⁰ Na temat odpowiedzialności zarządzającego portem lotniczym z tytułu zakłóceń w świadczeniu usług spowodowanych zjawiskami meteorologicznymi zob.: R. ABEYRATNE: *Oversight of European airports. Legal and regulatory aspects*. „European Transport Law” 2011, vol. XLVI, no. 1, s. 67–80.

struktury organizacyjnej i zarządzania, w tym systemu zarządzania bezpieczeństwem, została przedłożona przez wnioskodawcę do zatwierdzenia/akceptacji przed przyznaniem certyfikatu dla danego lotniska”.

Bardziej szczegółowo odnosi się natomiast do tej kwestii *Podręcznik certyfikacji lotnisk*, Doc 9774. Na gruncie prawa europejskiego Załącznik Va do rozporządzenia 216/2008 stanowi, że: „Operator lotniska opracowuje instrukcję lotniska i postępuje zgodnie z nią. Taka instrukcja zawiera wszelkie niezbędne wskazówki, informacje i procedury dotyczące lotniska, systemu zarządzania i personelu operacyjnego, umożliwiające mu wykonywanie obowiązków” (pkt B.2.c). Rozporządzenie 139/2014 odnosi się bardziej szczegółowo do tej kwestii w Podczęści E Załącznika III w punkcie ADR.OR.E.005 Instrukcja operacyjna lotniska. Zgodnie z rozporządzeniem treść instrukcji musi odzwierciedlać podstawę certyfikacji oraz wymagania określone w części ADR.OR i części ADR.OPS, stosownie do przypadku, i musi być zgodna z warunkami certyfikatu. „Instrukcja operacyjna lotniska zawiera wszelkie niezbędne informacje dotyczące bezpiecznego wykorzystania, użytkowania i obsługi technicznej lotniska, jego wyposażenia oraz powierzchni ograniczających przeszkody i powierzchni zabezpieczenia przeszkodowego, a także innych obszarów powiązanych z lotniskiem, bądź odsyła do tych informacji” (b).

Zarządzający obowiązany jest zapewnić wszystkim pracownikom lotniska oraz pracownikom innych odpowiednich organizacji łatwy dostęp do tych części instrukcji operacyjnej lotniska, które dotyczą ich zadań i obowiązków (d), co w praktyce oznacza udostępnienie dokumentu właściwym służbom. Załącznik określa także elementy, które winna zawierać instrukcja operacyjna, w tym informacje o systemie zarządzania lotniska oraz o wymaganiach dotyczących kwalifikacji i szkolenia, szczegółowe dane dotyczące lotniska czy procedur operacyjnych lotniska, jego wyposażenia i stosowanych środków bezpieczeństwa (l). AMC do rozporządzenia 139/2014⁶¹ doprecyzowują tę kwestię, szczegółowo wskazując na zawartość instrukcji, w tym na konieczność zamieszczenia w niej wyczerpującej informacji w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), jego organizacji, polityki bezpieczeństwa, osób odpowiedzialnych czy zarządzania ryzykiem. Nadto w instrukcji zamieszczane są wszystkie procedury operacyjne, o których mowa chociażby w powyżej przywołanym rozporządzeniu krajowym dotyczącym eksploatacji lotnisk. Wskazano również, że wszystkie procedury zawarte w instrukcji operacyjnej: „powinny obejmować i jasno określać role, obowiązki i dane kontaktowe personelu odpowiedzialnego lotniska

⁶¹ Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Authority, Organisation and Operations Requirements for Aerodromes, Initial Issue 27 February 20141, EASA, Annex to ED Decision 2014/012/R, s. 93–101, <https://easa.europa.eu/system/files/dfu/2014-012-R-Annex%20to%20ED%20Decision%202014-012-R.pdf> [dostęp: 28.11.2015].

oraz innych osób lub organizacji, łącznie z podwykonawcami, w tym, odpowiednio, z właściwym organem i innymi zaangażowanymi agencjami państwowymi i uwzględniać potrzebę ustanowienia bezpośredniej komunikacji poza godzinami pracy”⁶².

Wagę dokumentu podkreślają także GM do rozporządzenia 139/2014, wskazując wprost (GM1 ADR.OR.E.005), że instrukcja operacyjna lotniska jest kluczowym dokumentem dla zarządzającego portem lotniczym: „Tak jak w przypadku procedur operacyjnych, właściwy organ będzie oczekiwał, że instrukcja operacyjna lotniska będzie dokładnym odzwierciedleniem codziennego funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem lotniska oraz jego kultury bezpieczeństwa. Będzie musiała pokazać, jak lotnisko zamierza zmierzyć skuteczność działań w zakresie bezpieczeństwa w porównaniu z zakładanym poziomem i celami bezpieczeństwa. Osoba czytająca instrukcję operacyjną lotniska powinna mieć jasno sprecyzowane, jak bezpieczeństwo na lotnisku jest rozwijane, zarządzane i utrzymywane” (GM1 ADR.OR.E.005 a))⁶³.

Instrukcja powinna opisywać zatem infrastrukturę lotniska, usługi i udogodnienia, wszystkie procedury operacyjne oraz ograniczenia dotyczące dostępności lotniska (GM1 ADR.OR.E.005 b)). „Czytelnik lub użytkownik instrukcji operacyjnej lotniska nigdy nie powinien mieć żadnych wątpliwości, jeśli chodzi o odpowiedzialność w zakresie bezpieczeństwa w każdej dziedzinie lub opisanej działalności”, a „Podstawowym celem instrukcji operacyjnej lotniska powinno być przedstawienie, w jaki sposób kierownictwo będzie realizować swoje obowiązki w zakresie bezpieczeństwa”⁶⁴.

Operator lotniska powinien zapewnić, że:

1. obowiązki operatora lotniska są jasno opisane, a w przypadku przydzielenia obowiązków innym zainteresowanym stronom instrukcja operacyjna lotniska powinna jasno określać te strony;
2. wymienione są zadania i działania, które mają być wykonywane przez operatora lotniska lub jego podwykonawców oraz
3. środki i procedury do wykonania tych zadań i działań są opisane lub dołączone wraz z niezbędnymi szczegółami w zakresie ich częstotliwości i metod pracy⁶⁵.

⁶² Akceptowalne sposoby spełnienia wymagań (AMC) oraz materiały zawierające wytyczne (GM) w zakresie wymagań dla władz, organizacji oraz funkcjonowania lotnisk, wyd. 1, 27 lutego 2014 r., Załącznik do Decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA nr 2014/012/R, s. 98, tłumaczenie polskie dostępne na <http://www.ulc.gov.pl/lotniska/przepisy-i-uregulowania-prawne/regulacje-europejskie> [dostęp 28.11.2015].

⁶³ Ibidem, s. 106.

⁶⁴ Ibidem, s. 106.

⁶⁵ Ibidem, s. 107.

6. Zadania zarządzającego w obszarze safety. Podsumowanie

Przedmiot powyżej omówionych regulacji, wraz z wymaganiami określonymi na gruncie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 59 ust. 5 oraz przepisami w zakresie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych, stanowi kwintesencję zadań zarządzającego w obszarze *safety*. Zadania te można pogrupować następująco:

- zadania formalnoprawne – wprowadzenie i stosowanie procedur operacyjnych;
- zastosowanie środków technicznych, jak dysponowanie odpowiednim sprzętem i utrzymanie infrastruktury na wymaganym poziomie;
- zadania organizacyjne – wprowadzenie wymaganej struktury organizacyjnej i wyszkolonego personelu.

Zakres zadań wskazany powyżej, a także różny charakter czynności i obszarów, w których zarządzający zobowiązany jest przedsięwziąć działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa operacyjnego, można pokazać na przykładzie zapobiegania sytuacjom kryzysowym z przyrodą ożywioną, w tym zderzeniach z ptakami. *Podręcznik służb lotniskowych*, Doc 9137⁶⁶, oprócz standardowych czynności, jak inspekcje i utrzymanie drogi startowej i dróg kołowania, zaleca zarządzającemu kompleksowe podejście do zagadnienia, czyniąc go jednocześnie kluczowym podmiotem w systemie zapobiegania *bird strike*.

- Działania formalnoprawne i organizacyjne. Zarządzający powinien powołać koordynatora ds. ożywionej przyrody, pracownika administracyjnego do zapobiegania powodowanemu przez ptaki niebezpieczeństwu i komitet ds. zmniejszania powodowanego przez ptaki niebezpieczeństwa. Komitet powinien składać się z osób, które mogą mieć wpływ na walkę z ptakami. Jego obowiązkiem jest opracowanie programu portu lotniczego, dotyczącego regulowania ożywionej przyrody i wdrożenie go do stosowania w porcie lotniczym. Koordynator powinien określić obowiązki osób funkcyjnych objętych zakresem programu. O ile komitet rozpatruje informacje o zderzeniach z ptakami w celu monitorowania efektywności przyjętych środków, o tyle koordynator pełni niejako funkcję wykonawczą i na bieżąco rozpatruje informacje o zderzeniach z ptakami i raporty o utrzymaniu portu lotniczego. Celem tych działań jest określenie potrzeb w krótko- i długoterminowych programach walki z ptakami. Wskazane jest także zaangażowanie służb inwestycyjnych (np. w zakresie rozbudowy portu pod kątem „atrakcyjności” inwestycji dla ptaków) i finansowych

⁶⁶ Airport Services Manual, Doc 9137, Part 3, Bird Control and Reduction.

(zapewnienie w corocznym budżecie środków finansowych na wdrażanie i utrzymywanie środków do walki z ptakami). Nadto zarządzający powinien informować użytkowników portu lotniczego i służby pozostające poza jego strukturą o przyjętych metodach i środkach walki z ptakami, a także o występujących w danym czasie zagrożeniach. Poprzez wykwalifikowany personel zarządzający prowadzi monitoring migracji ptaków oraz wydaje NOTAM-y w celu poinformowania załóg statków powietrznych o zagrożeniu.

- Działania o charakterze technicznym (fizyczne). Zarządzający powinien prowadzić regularny wykos trawy, przegląd budynków w celu usunięcia gniazd ptasich, wycinkę drzew, sadzić drzewa lub krzewy po konsultacjach z ekspertem, który wskaże gatunki najmniej przyciągające ptaki. W zakresie metod odstraszania ptaków zarządzający może stosować środki odstraszania akustycznego⁶⁷, wizualnego, system przegród, np. siatek uniemożliwiających zagnieżdżenie się ptaka na budowli lub krzewach, środki chemiczne, metodę sokolniczą.
- Działania zewnętrzne. Należy podkreślić, że zakres działań zarządzającego nie może ograniczać się jedynie do terenu portu lotniczego. Powinien on współpracować z lokalnymi władzami w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania portu poprzez właściwe zagospodarowanie terenu w okolicy lotniska i zwracać uwagę, aby w otoczeniu portu nie powstawały wysypiska śmieci, sztuczne i naturalne jeziora, fermy zwierzęce, rzeźnie, targowiska, pola uprawne i inne miejsca mogące stanowić miejsce żerowania ptaków. Liczne zderzenia z ptakami występują poza rzeczywistymi granicami poziomymi portu. Dlatego tak istotne jest, aby zarządzający miał wpływ na zagospodarowanie terenu wokół lotniska. Co do zasady kwestie zagospodarowania przestrzennego terenów wokół lotniska są uregulowane ustawowo. Przepis art. 87 ust. 6 pr. lotn. stanowi, że zabrania się w otoczeniu lotniska, czyli w odległości do 5 km od jego granicy, budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków, a także hodowania ptaków mogących stanowić zagrożenie dla ruchu lotniczego⁶⁸.

Obszar *safety* charakteryzuje się kompleksowością podejmowanych działań, ponieważ bez jednego elementu pozostałe mogą nie zadziałać.

⁶⁷ Zob.: rozdział 8 *Metody odstraszania ptaków*.

⁶⁸ Szerzej zob.: S. KACZYŃSKA-ADAMCZYK: *Airport operator and aircraft operator in case of bird strike. Relations, obligations and liability*. "Transport Problems" 2011, Vol. 6, iss. 3, s. 51–59; K. JAWOREK, A. KONERT, P. SZARAMA, J. SZNAJDER: *Problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz innych podmiotów za szkody wyrządzone na skutek zderzenia statków powietrznych ze zwierzętami*. „Ius Novum” 2014, nr 1, s. 143–162; K. JAWOREK, A. KONERT, P. SZARAMA, J. SZNAJDER: *Odpowiedzialność producenta w przypadku zderzenia statków powietrznych ze zwierzętami*. „Ius Novum” 2014, nr 3, s. 59–73.

W każdym z tych obszarów zarządzający musi wykazać się należyłą starannością. Jest to odzwierciedleniem filozofii przyjętej na gruncie systemu zarządzania bezpieczeństwem, rozumianej jako systemowe podejście do zarządzania bezpieczeństwem, które uwzględnia niezbędną strukturę organizacyjną, podział zadań i odpowiedzialności, politykę bezpieczeństwa oraz procedury.

7. Certyfikacja

Jak wspomniano powyżej, wydanie certyfikatu poprzedza proces certyfikacji, który jest „sprawdzeniem trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej” (art. 160 ust. 2 pr. lotn.). Można przyjąć zatem, że jest to podstawowy i najważniejszy element potwierdzający właściwe funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa m.in. w portach lotniczych. Rozporządzenie KE nr 139/2014 wprowadziło ujednoliconą procedurę certyfikacji, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2015 r. na wszystkich lotniskach europejskich spełniających wymagania tego rozporządzenia. Akt ten wprowadził jednak okresy przejściowe, które pozwalają na pełne wdrożenie ujednoliconych wymagań w państwach członkowskich UE.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 139/2014 – *Konwersja certyfikatów* certyfikaty wydane przed dniem 31 grudnia 2014 r. na podstawie prawodawstwa krajowego pozostają ważne do momentu wydania ich zgodnie z przepisami rozporządzenia lub – jeżeli nie zostaną one wydane w taki sposób – do dnia 31 grudnia 2017 r. We wskazanym okresie przejściowym lotniska będą musiały przebiec proces konwersji certyfikatu w celu potwierdzenia spełniania wymagań rozporządzenia (WE) nr 216/2008 i jego przepisów wykonawczych. W związku z zastosowaniem wyżej opisanego mechanizmu do 31 grudnia 2017 r. wszystkie lotniska spełniające warunki art. 4 ust. 3a rozporządzenia nr 216/2008 będą musiały uzyskać certyfikat zgodnie z rozporządzeniem nr 216/2008 oraz rozporządzeniem nr 139/2014.

Zgodnie z przywołanym już art. 6 rozporządzenia 139/2014 właściwy organ, wydając certyfikat przed upływem 31 grudnia 2017 r., wydaje go dla lotnisk lub operatorów lotnisk pod warunkiem spełnienia następujących wymagań:

- ustanowienia podstawy certyfikacji z wykorzystaniem specyfikacji certyfikacyjnych wydanych przez Agencję, z uwzględnieniem wszelkich przypadków równoważnego poziomu bezpieczeństwa i warunków specjalnych, które zostały ustalone i udokumentowane;

- wykazania zgodności ze specyfikacjami certyfikacyjnymi różniącymi się od wymagań krajowych, na podstawie których wydano dotychczasowy certyfikat;
- wykazania zgodności z wymaganiami rozporządzenia 216/2008 i jego przepisów wykonawczych, które stosują się do jego organizacji i funkcjonowania, a które różnią się od wymagań krajowych stanowiących podstawę wydania dotychczasowego certyfikatu.

Do czasu otrzymania certyfikatu zgodnie z przepisami unijnymi lotniska będą funkcjonować zgodnie z warunkami certyfikatów krajowych, na podstawie przepisów krajowych.

Rozporządzenie bazowe (216/2008) w artykule 8a *Lotniska* stanowi, że w odniesieniu do każdego lotniska wymagany jest certyfikat, który wydaje się, jeżeli wnioskodawca wykaże, że lotnisko spełnia wymogi podstawy certyfikacji lotnisk, oraz jeżeli lotnisko nie posiada żadnych cech lub charakterystyk powodujących, że jego eksploatacja nie jest bezpieczna. Certyfikat obejmuje lotnisko, jego eksploatację i wyposażenie związane z bezpieczeństwem. Zgodnie z powyższym artykułem pkt b) lit. i–iii na podstawę certyfikacji lotniska składają się:

- specyfikacje certyfikacyjne dotyczące rodzajów lotnisk (CS);
- przepisy, w odniesieniu do których zaakceptowano równoważny poziom bezpieczeństwa (ELOS);
- specjalne szczegółowe specyfikacje techniczne (SC).

Ważnym nowym elementem, przewidzianym na gruncie rozporządzenia 139/2014, art. 7 *Odstępstwa od specyfikacji certyfikacyjnych*, jest możliwość wydawania dokumentu akceptującego odstępstwo i sposób jego usunięcia (DAAD).

Elementami składowymi uzgodnionej podstawy certyfikacji są zatem odpowiednie CS, ELOS i SC (jeśli zostaną zaakceptowane i opisane). Zgodnie z przywołanymi regulacjami ELOS, SC i DAAD muszą zostać poparte analizą bezpieczeństwa i być udokumentowane. Uzgodniona indywidualna podstawa certyfikacji jest wiążąca dla wnioskującego.

Szczegółowo kwestie te opisują i wyjaśniają AMC i GM do rozporządzenia 139/2014, zawarte w przywoływanym już dokumencie technicznym EASA⁶⁹.

⁶⁹ *Acceptable Means of Compliance (AMC)...*; *Akceptowalne Sposoby Spełnienia Wymagań (AMC)...*

8. Regulacje porządkowe jako uzupełnienie systemu bezpieczeństwa w obszarze safety

Zasady i procedury bezpieczeństwa w obszarze *safety* (jak i *security*) uzupełniane są przez przepisy porządkowe wydawane przez zarządzającego. O ile procedury obowiązujące w ramach dwóch pierwszych obszarów adresowane są co do zasady do zarządzającego portem lotniczym i podmiotów wykonujących działalność operacyjną w porcie lotniczym, i to te podmioty są odpowiedzialne za ich przestrzeganie i realizację, o tyle naka-zy i zakazy wydane w przepisach porządkowych skierowane są do wszystkich podmiotów korzystających z lotniska, w tym pasażerów.

Nowelizacja ustawy – Prawo lotnicze z 2011 r. wprowadziła przepis art. 83a, który w ust. 1 stanowi, że wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska są obowiązane do przestrzegania i stosowania się do nakazów i zakazów zawartych w przepisach porządkowych ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem. Zgodnie z ust. 2 artykułu przepisy te wydane będą przez zarządzającego na podstawie aktu wykonawczego wydanego przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zakres regulacji porządkowych wskazuje Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku⁷⁰. Rozporządzenie określa podstawowe przepisy porządkowe, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska, uwzględniając warunki i wymagania funkcjonowania transportu lotniczego. Za niezastosowanie się do nakazu lub zakazu zawartego w przepisach porządkowych wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 obowiązujących na lotnisku ustawa w art. 210 ust. 1 pkt 5a przewiduje karę grzywny, której orzekanie następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (art. 210 ust. 1 pkt 4). Rozporządzenie w praktyce stanowi podstawę do wydania regulaminów portów lotniczych⁷¹. Możliwość wydania przez zarządzającego skutecznych *erga omnes* i egzekwowalnych regulacji dotyczących zachowania porządku na lotnisku pozwala umocnić mu system

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, Dz.U. z 2012 poz. 1023.

⁷¹ Zob.: Zarządzenie nr 95 z dnia 04.10.2012 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Lotniska Chopina w Warszawie, <http://www.lotnisko-chopina.pl/pl/zasady-bezpieczenstwa-ochrony-i-przepisy-w-porzadkowych.html> [dostęp: 29.11.2015]; Regulamin porządkowy Portu Lotniczego Poznań-Ławica, 2012, www.airport-poznan.com.pl/pl/bip/regulamin-porzadkowy [dostęp: 29.11.2015]; Regulamin Portu Lotniczego Lublin, 2012, <http://www.airport.lublin.pl/dla-podroznich/przed-odlotem/bezpieczenstwo/regulamin-portu.html> [dostęp: 29.11.2015].

bezpieczeństwa, który, jak już wspomniano, dla swej skuteczności charakteryzuje się kompleksowością podejmowanych działań.

9. Odpowiedzialność cywilna zarządzającego w obszarze safety – zarys problematyki

Biorąc pod uwagę zakres zadań zarządzającego portem lotniczym i jego pozycję w systemie zarządzania bezpieczeństwem, kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu wyrządzenia szkody jest zagadnieniem niezwykle doniosłym. Obszar ten znalazł swoje miejsce w regulacjach międzynarodowych i europejskich, jednakże w ramach tej regulacji nie znalazły się kwestie odpowiedzialności za szkody powstałe w związku z zarządzaniem portem lotniczym, a dotyczą one wyłącznie kwestii odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z przewozem lotniczym. Należy tym samym przyjąć, że ustawodawca międzynarodowy oraz europejski uznał, iż właściwy dla tych kwestii będzie reżim prawa krajowego – ustawy cywilne.

W odniesieniu do zarządzających portami lotniczymi problem może pojawić się właśnie na gruncie prawa krajowego w zakresie zastosowania odpowiedniej zasady odpowiedzialności tego podmiotu – zasady winy, ryzyka czy domniemania winy, a nawet zasady słuszności. Powstaje bowiem pytanie, czy działalność wykonywana przez zarządzającego stanowi działalność niebezpieczną dla otoczenia i tym samym powinien on podlegać surowszej zasadzie odpowiedzialności – zasadzie ryzyka (art. 435 k.c.⁷²), czy złagodzonej jej formie – zasadzie domniemania winy, a może – jako usługodawcy i dostawcy infrastruktury jego odpowiedzialność powinna zostać oparta na zasadzie winy (art. 415 k.c.), a jedynie wybrane obszary aktywności winny zostać uregulowane jako *lex specialis* z zastosowaniem surowszej zasady odpowiedzialności. Działalność prowadzona przez zarządzającego nie jest bowiem jednolita – wykonuje on zadania w obszarze usług lotniskowych, a także usług pozalotniskowych, które najczęściej mają charakter komercyjny i usługowy *sensu stricto*. Obiektywnie oceniając, poziom ryzyka wystąpienia szkody w obszarze działalności zarządzającego i możliwości dochodzenia odszkodowania z tego tytułu jest znacznie niższy niż w obszarze działalności przewoźnika⁷³.

Źródeł odpowiedzialności cywilnej zarządzającego należy upatrywać w zakresie zadań nałożonych ustawowo na zarządzającego bądź

⁷² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 poz. 121, 827.

⁷³ Zob.: ukształtowanie zasad odpowiedzialności przewoźników w różnych gałęziach transportu, L. OGIEGŁO: *Przewóz i spedycja*. W: W. POPIÓŁEK (red.): *System Prawa Handlowego*. T. 9: *Międzynarodowe prawo handlowe*. Warszawa 2013; M. СТЕС: *Umowa przewozu*. W: J. RAJSKI (red.): *System Prawa Prywatnego*. T. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*. Warszawa 2011.

wykonywanych przez niego w ramach prowadzonej działalności. W szczególności należy ich poszukiwać wśród obowiązków ustalonych na gruncie przepisów prawa lotniczego, gdyż to właśnie wśród zadań wykonywanych przez zarządzających w ramach prowadzonej działalności polegającej na świadczeniu usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych (art. 174 ust. 1), najczęściej może wystąpić ryzyko wyrządzenia szkody. Pomijając rozważania dotyczące umownej podstawy odpowiedzialności cywilnej zarządzającego oraz dotyczące decyzji administracyjnych jako podstawy tej odpowiedzialności, wydaje się, że podstawą (źródłem) tej odpowiedzialności będą co do zasady czyny niedozwolone⁷⁴. Czyn niedozwolony, czyli delikt, jako źródło odpowiedzialności cywilnej zarządzającego portem lotniczym jest jednak zagadnieniem budzącym wiele wątpliwości i sporów w orzecznictwie. Wątpliwości dotyczą, jak już wspomniano, przypisania określonej zasady odpowiedzialności zarządzającemu portem lotniczym. W tym zakresie nie ma bowiem utartej linii orzeczniczej. Przepisy prawa lotniczego nie odnoszą się do tej kwestii, w przeciwieństwie do odnośnego obszaru odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego. Ustawa – Prawo lotnicze oraz rozporządzenia wykonawcze, a także przepisy prawa międzynarodowego i europejskiego statuują obowiązki zarządzającego, określając co najwyżej sankcje administracyjnoprawne i karnoprawne w przypadku niewypełnienia przez zarządzającego obowiązujących norm prawnych. Kodeks cywilny także nie reguluje tej kwestii ani w przepisach o deliktach, ani w części szczególnej prawa zobowiązań. Niewiele jest także publikacji na ten temat w krajowej literaturze przedmiotu. Szerzej ten aspekt rozważany jest w zagranicznej literaturze naukowej, pokazując jednocześnie różne podejścia do zagadnienia i sklasyfikowania zarządzającego jako podmiotu odpowiedzialności cywilnej⁷⁵.

⁷⁴ Zob. szerzej: W. CZACHÓRSKI (red.): *Zobowiązania. Zarys wykładu*. Warszawa 2002, s. 197–199; B. NASZCZYK Z.: *Komentarz do art. 415 k.c. i nast.* W: K. Pietrzykowski (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz*. Nb. 1–5, www.legalis.pl; W. CZACHÓRSKI: *Odpowiedzialność kontraktowa i jej stosunek do odpowiedzialności deliktowej według k.c. „Nowe Prawo”* 1964, nr 10; Idem: *Zasady i funkcje odpowiedzialności według kodeksu cywilnego – ich ewolucja*. W: Z. RADWAŃSKI (red.): *Studia z prawa zobowiązań*. Warszawa–Poznań 1979; B. LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA: *Deliktowa odpowiedzialność za własne czyny w prawie cywilnym krajowej europejskich*. KPP 1998, nr 2; B. LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA: *Zasada pełnego odszkodowania (mity i rzeczywistość)*. W: L. OGIEGŁO, W. POPIÓŁEK, A. SZPUNAR (red.): *Rozprawy prawnicze*. Kraków 2005; M. NESTEROWICZ: *Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi de lege ferenda i o stosowaniu prawa)*. PiP 1999, nr 1; K. NOWAKOWSKI: *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej*. W: Z. RADWAŃSKI (red.): *Studia z prawa zobowiązań*. Warszawa–Poznań 1979; W. WARKAŁŁO: *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje. Rodzaje. Granice*. Warszawa 1972; zob. także: L. OGIEGŁO: *Komentarz do art. 37c, 48 i 51*. W: L. OGIEGŁO (red.): *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*. Warszawa 2010.

⁷⁵ Por. np.: A. MATIJACA: *Court judgments: pro & contra*. International Bird Strike Committee IBSC27/WP VII-1 Athens, 23–27 May 2005; V. BATTISTONI: *Bird Strikes and The Courts: The Antonov Case*. University of Nebraska-Lincoln, 9-1-2009, 2009 Bird Strike North America Conference, Bird Strike Committee Proceedings.

9.1. Obszar bezpieczeństwa operacyjnego portu (safety) jako źródło powstania szkody i odpowiedzialności cywilnej zarządzającego portem lotniczym

Obszar działalności operacyjnej zarządzającego portem lotniczym podlega szczegółowej i szerokiej regulacji prawnej. Działania podejmowane przez zarządzającego mają charakter działań prewencyjnych, czyli skupionych na zapobieganiu wystąpieniu zdarzeń takich jak incydenty i wypadki lotnicze czy innych zdarzeń mogących powodować szkody wśród użytkowników lotniska i pasażerów lub w ich mieniu czy wśród osób wykonujących czynności służbowe na lotnisku. Wprowadzenie systemu zarządzania bezpieczeństwem ma na celu ustanowienie takiego katalogu czynności o charakterze prewencyjnym. Drugi rodzaj czynności to czynności wykonywane w trakcie operacji, czyli np. przy lądowaniu samolotu, kołowaniu, przemieszczaniu się pasażerów po płycie lotniska. Obszar *safety* stanowi bogate źródło odpowiedzialności cywilnej zarządzającego z tytułu wyrządzonej szkody. Jako przykład poniżej zamieszczono katalog działań, które mogą powodować wystąpienie szkody i obowiązek jej naprawienia:

- niewłaściwe utrzymanie powierzchni pola ruchu naziemnego – drogi startowej, dróg kołowania i stanowisk postojowych zgodnie z wymogami, np. nieodśnieżone i oblodzone płaszczyzny, ubytki w nawierzchni drogi startowej;
- niewłaściwe utrzymanie pomocy wzrokowych i systemu zasilania elektrycznego, np. zatarte linie prowadzenia po drogach kołowania oraz wizualnego systemu dokowania/parkowania na miejscach postojowych statków powietrznych, niesprawny system oświetlenia – światła podejścia i światła drogi startowej;
- nieprzeprowadzanie inspekcji pola ruchu naziemnego, co może spowodować np. nieoczyszczenie drogi startowej;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur zarządzania płytą postojową i bezpieczeństwem na płycie postojowej, np. w zakresie przydzielania stanowisk do parkowania, procedur tankowania samolotów;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur kontroli powierzchni ograniczających oraz przeszkód lotniczych na lotnisku i w jego otoczeniu;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur bezpieczeństwa przy wykonywaniu planowych i krótkotrwałych prac na lotnisku w polu naziemnego ruchu lotniczego lub w jego pobliżu;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur związanych z zapobieganiem i postępowaniem z zagrożeniami dla statków powietrznych spowodowanymi aktywnością ptaków nad lotniskiem lub w jego otoczeniu oraz obecnością zwierząt w pobliżu;

- brak lub nieprzestrzeganie procedur LVP oraz środków i działań realizowanych przez zarządzającego lotniskiem w celu zapewnienia bezpiecznego wykonywania operacji lotniczych przy ograniczonej widzialności;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur oraz środków i przedsięwzięć podejmowanych w celu ochrony radiowych pomocy nawigacyjnych (w tym zwłaszcza ILS), znajdujących się w granicach lotniska, przed jakimikolwiek czynnikami mogącymi zakłócić ich pracę;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur dotyczących usuwania statków powietrznych unieruchomionych w polu manewrowym;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur związanych z bezpiecznym obchodzeniem się, przechowywaniem i składowaniem na lotnisku materiałów niebezpiecznych, takich jak: materiały łatwopalne płynne i stałe, płyny powodujące korozję, sprężone gazy, materiały radioaktywne i magnetyczne;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur w zakresie przygotowania lotniska do działania w sytuacjach zagrożenia, niezapewnienie właściwie wyszkolonego personelu, niewłaściwie zorganizowana i wyposażona służba ratowniczo-gaśnicza;
- brak lub nieprzestrzeganie procedur kontroli ruchu pojazdów w części lotniczej lotniska, w tym w polu ruchu naziemnego, jak np. naruszenie zasady wydawania zezwoleń na prowadzenie pojazdów w PRN;
- powiązana z obszarem *security* kontrola dostępu do części lotniczej lotniska obejmująca procedury realizowane w koordynacji z organem odpowiedzialnym za ochronę lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji; procedury powinny zawierać obowiązki w tym zakresie oraz uprawnienia zarządzającego lotniskiem i personelu lotniska, przewoźników lotniczych mających stałą bazę na lotnisku, agentów obsługi naziemnej, organu ochrony lotniska, straży granicznej, służb celnych i paszportowych oraz innych użytkowników lotniska.

Nieprzestrzeganie powyższych wymogów może doprowadzić do zdarzeń powodujących szkody, których katalog jest szeroki i otwarty. Wśród nich można wymienić zdarzenia takie jak niewyhamowanie przez samolot na drodze startowej i wydostanie się samolotu poza pole ruchu naziemnego, zderzenia samolotów w polu ruchu naziemnego, napotkanie przeszkód lotniczych powodujących uszkodzenie samolotu lub wylądowanie poza pasem startowym z powodu złego oznaczenia świetlnymi pomocami nawigacyjnymi lub ich uszkodzenia, zderzenie z ptakiem (*bird strike*) lub zwierzyną, która wtargnęła na teren portu lotniczego. Niewłaściwe utrzymanie pola ruchu naziemnego zagraża nie tylko statkom powietrznym, ale także pasażerom, pracownikom lotniska wykonującym zadania w strefie

operacyjnej, np. poprzez ryzyko poślizgnięcia się na oblodzonej nawierzchni. Brak wyszkolonego personelu, posiadającego stosowne kwalifikacje, a wreszcie brak przydzielenia zadań i wskazania osób odpowiedzialnych za ich realizację także może doprowadzić do zdarzeń generujących szkody, np. koordynator ruchu naziemnego naprowadzający samolot na miejsce na płycie postojowej nie ma odpowiedniego przeszkolenia i dochodzi do zahaczenia skrzydłem o samolot stojący na miejscu obok.

Całokształt zadań zarządzającego portem lotniczym z zakresu bezpieczeństwa operacyjnego integruje system zarządzania bezpieczeństwem (SMS), który ma za zadanie wykreować właściwe postawy i podejście do zagadnień bezpieczeństwa w organizacji. Tym samym brak właściwych procedur, zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa, brak szkoleń mogą być przyczyną zdarzenia powodującego powstanie szkody i obowiązku jej naprawienia przez zarządzającego.

Mówiąc o odpowiedzialności cywilnej zarządzającego z tytułu wyrządzenia szkody w obszarze *safety*, nie można pominąć brzmienia art. 175 ust. 7, zgodnie z którym „podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego jest obowiązany zachowywać warunki prowadzenia działalności określone w decyzjach administracyjnych Prezesa Urzędu”. Dotyczy to każdej decyzji administracyjnej. Niedopełnienie warunków określonych w tych decyzjach, w przypadku zaistnienia zdarzenia powodującego szkodę, może powodować odpowiedzialność cywilną zarządzającego i obowiązek naprawienia tej szkody. Z drugiej strony, nie przesądzając o zasadzie odpowiedzialności cywilnej zarządzającego, wypełnienie wszystkich wymagań w określonych przypadkach może przyczynić się do uwolnienia od odpowiedzialności cywilnej (przy założeniu odpowiedzialności cywilnej na zasadzie winy). W literaturze przedmiotu podnosi się co prawda ograniczenie znaczenia decyzji administracyjnych jako źródeł zobowiązania⁷⁶, jednakże na gruncie prawa lotniczego decyzje administracyjne mają doniosłe znaczenie, a nadto zauważalna jest kazuistyka w zakresie określenia sytuacji wymagających wydania decyzji administracyjnej⁷⁷. Zauważając rozważania do zarządzających portami lotniczymi, wśród najważniejszych decyzji administracyjnych, których wydanie wynika z przepisów prawa lotniczego, kształtujących sytuację prawną zarządzającego, należy wskazać:

- decyzję administracyjną Prezesa ULC w sprawie wydania certyfikatu, odmowy jego wydania, zawieszenia ważności, ograniczenia uprawnień wynikających z niego i cofnięcia certyfikatu (art. 161 ust. 8);

⁷⁶ Zob.: W. CZACHÓRSKI: *Zobowiązania...*, s. 126.

⁷⁷ Zob.: K. KĘDZIORA: W: B. SZMULIK, K. MIAKOWSKA-DASZKIEWICZ (red.): *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*. T. 1, rozdział II, XV, A, www.legalis.pl.

- decyzję administracyjną Prezesa ULC w sprawie wydania, odmowy wydania oraz cofnięcia zezwolenia Prezesa ULC (art. 173 ust. 2).

Wskazane powyżej decyzje, jak i większość innych wydawanych na podstawie ustawy – Prawo lotnicze, kształtują sytuację prawną zarządzającego. Decyzje te są instytucją prawa administracyjnego, jednakże, w przekonaniu autorki, kształtują prawa i obowiązki zarządzającego na gruncie cywilnoprawnym⁷⁸. Stanowią one podstawę zarówno do działania, jak i do zaniechania działań, których wykonanie lub niewykonanie może prowadzić do naruszenia stanu zgodnego z wymogami prawa i określonymi standardami. Najlepszym przykładem jest zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego. Jak wskazuje M.A. Waligórski: „Jeśli chodzi o charakter prawny pozwolenia administracyjnego, to przyjmuje się, iż jest ono aktem kształtującym prawo. Pozwolenie takie nie nadaje wprawdzie jednostce nowego prawa, jednakże tworzy dla niej nową korzystną sytuację prawną, w której może ona legalnie prowadzić działalność gospodarczą uprzednio objętą zakazem. Wprawdzie pozwolenie nie przynosi nowego prawa *sensu stricto*, lecz pozwala korzystać z prawa już uprzednio istniejącego, tj. wolności gospodarczej. Pozwolenie jest w efekcie autoryzacją prawa, bez której żadne prawo, choć istniejące, nie może być wykonywane. Pozwolenia administracyjne są aktami administracyjnymi konstytutywnymi (*konstitutive, gestaltende Verwaltungsakte*) o charakterze prewencyjnym”⁷⁹.

Jednocześnie spotyka się teorie, że zezwolenia są zespołem wynikających z ustaw obowiązków, które nakładają na przedsiębiorcę chcącego podjąć działalność gospodarczą w danej dziedzinie przepisy regulujące tę dziedzinę. „Obowiązki te polegają na spełnieniu szczególnych warunków określonych prawem, obok przestrzegania przepisów prawa nałożonych ogólnie na wszystkich przedsiębiorców”⁸⁰. Aby otrzymać zezwolenie, zarządzający musi spełnić szereg wymagań opisanych w części pierwszej niniejszej pracy. Utrzymywanie stanu pozwalającego na zachowanie zezwolenia wymaga od zarządzającego wypełnienia tych obowiązków, a w przypadku zmiany stanu faktycznego w stosunku do danych zawartych we wniosku o udzielenie zezwolenia zarządzający jest zobowiązany zawiadomić o tych zmianach⁸¹.

⁷⁸ Na temat relacji, przenikania, rozróżnienia prawa administracyjnego i prywatnego zob.: Z. DUNIEWSKA. W: R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL (red.): *System Prawa Administracyjnego*. T. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa 2010, s. 151–170.

⁷⁹ M.A. WALIGÓRSKI: W: S. WŁODYKA (red.): *System Prawa Handlowego*. T. 1: *Prawo handlowe – część ogólna*. Warszawa 2009, s. 499–500.

⁸⁰ Ibidem, s. 504.

⁸¹ Zgodnie z art. 175 ust. 8 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze zarządzający zobowiązany jest zgłaszać Prezesowi ULC zmiany danych zawartych w wydanych przez Prezesa ULC decyzjach administracyjnych jego dotyczących.

9.2. Kilka uwag o zasadzie odpowiedzialności cywilnej zarządzającego

Jak wspomniano powyżej, zasadniczym zagadnieniem problemowym w obszarze odpowiedzialności cywilnej zarządzającego jest ustalenie zasady odpowiedzialności. Kwestia ta nie jest jednoznaczna i nie została na gruncie polskiego orzecznictwa rozstrzygnięta⁸². Pomijając w tym miejscu analizę uzasadniającą zastosowanie określonej zasady odpowiedzialności⁸³, w przekonaniu autorki odpowiedzialność oparta na zasadzie ryzyka (art. 435 k.c.) nie przystaje do statusu zarządzającego portem lotniczym, którego nie można uznać za przedsiębiorstwo uprawiane w ruch za pomocą sił przyrody. Ryzyko wyrządzenia szkody przez spółkę zarządzającą portem lotniczym w niektórych aspektach nie jest większe niż w innych przedsiębiorstwach odpowiadających na zasadzie winy⁸⁴. Spółka ta nie stwarza także niebezpieczeństwa dla otoczenia większego niż każde inne przedsiębiorstwo usługowe. Rozpatrując kwestię odpowiedzialności cywilnej zarządzającego, należy także wziąć pod uwagę zadania i rodzaj działalności wykonywanej przez ten podmiot. Obok usług *stricto* lotniczych zarządzający świadczy bowiem usługi pozalotnicze, które mają charakter komercyjny i nie odbiegają od rodzaju usług świadczonych np. przez agencje reklamowe czy właścicieli parkingów. Usługi zarządzającego portem lotniczym, z punktu widzenia ich skomplikowania i wpływu na bezpieczeństwo pasażerów i użytkowników portu lotniczego, można podzielić na:

- działalność pozalotniskową – o najmniejszym stopniu skomplikowania, w przypadku której ryzyko powstania szkody jest takie samo jak w innych przeciętnych firmach usługowych;
- działalność lotniskową, w ramach której można wyróżnić zadania z zakresu *safety* i *security*, przy czym stopień skomplikowania procedur, urządzeń i działań człowieka jest znaczny, a ryzyko wystąpienia szkody spowodowanej zaniedbaniami ze strony zarządzającego także jest większe niż w przypadku usług pozalotniskowych.

Biorąc pod uwagę ten podział, autorka stoi na stanowisku, że generalną zasadą odpowiedzialności mającą zastosowanie do szkód powstałych w wyniku działań bądź zaniechań zarządzającego powinna być zasada winy

⁸² Zob. np. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2010 r., IV C 1253/09 i Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – VI Wydział Cywilny z dnia 12 października 2012 r., VI ACa 572/12.

⁸³ Szerzej w tym zakresie: S. KACZYŃSKA: *Odpowiedzialność cywilna zarządzającego portem lotniczym*. Materiał prezentowany na konferencji naukowej „Port lotniczy miejscem świadczenia usług”, Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, 27 listopada 2014 r., materiały pokonferencyjne.

⁸⁴ Zob.: odpowiedzialność cywilna podmiotów prowadzących supermarket, A. ŚMIEJA; W: A. OLEJNICZAK (red.): *System Prawa Prywatnego*. T. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*. Warszawa 2009, s. 560; odpowiedzialność cywilna podmiotu utrzymującego drogi i chodniki, zob.: Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 16 grudnia 2005 r., III CK 317/05.

(art. 415 k.c.). Nie dotyczy to obszaru *safety* i *security*, gdzie odpowiedzialność ta winna być ostrzejsza dlatego, że przy uwypukleniu obowiązku zarządzającego do zachowania należytej staranności w prowadzonej działalności lotniskowej to zarządzający winien wykazywać brak swojej winy za zdarzenie powodujące szkodę w określonych przez ustawodawcę ramach prawnych przewidujących sytuacje, w których zarządzający nie ponosiłby odpowiedzialności. Chodzi po pierwsze o poprawę sytuacji dowodowej osoby poszkodowanej wobec dużego podmiotu, jakim jest zarządzający, ponieważ mało prawdopodobne jest, że przeciętny użytkownik lotniska czy pasażer wiedziałby, jakie dowody przywoływać. To zarządzający potrafiłby wykazać brak winy poprzez przedstawienie określonych dokumentów, nagrań, procedur. Po drugie, chodzi o nieobciążanie nadmierną nieuzasadnioną odpowiedzialnością podmiotu zarządzającego lotniskiem, który jest dostawcą infrastruktury i usług dla pasażerów i użytkowników lotniska, tak aby ten w sytuacji niezawinionej przez niego szkody nie ponosił odpowiedzialności.

Z uwagi na powyższe słuszne wydaje się rozważenie kwestii ujęcia odpowiedzialności zarządzającego portem lotniczym za obszar *security* i *safety* jako *lex specialis* w stosunku do regulacji kodeksowej na zasadach ogólnych, tj. art. 415, i ujęcie tej kwestii na gruncie ustawy – Prawo lotnicze w ramach przepisów Działu XI *Odpowiedzialność cywilna*. Stojąc na stanowisku, że brak jest podstaw do zastosowania przepisu art. 435 k.c. do kwestii odpowiedzialności cywilnej zarządzającego, a tym samym uznając, że winien on odpowiadać co do zasady na podstawie art. 415 k.c., autorka jest jednocześnie przekonana, że odpowiedzialność za obszar *safety* i *security* winna podlegać odrębnej regulacji prawnej, w której przewidziana byłaby surowsza odpowiedzialność zarządzającego oparta na domniemaniu jego winy.

10. Podsumowanie

Zarządzanie bezpieczeństwem w porcie lotniczym to zagadnienie niezwykle złożone. Podejście do tego obszaru ewoluowało przez lata, aby obecnie stworzyć podstawy prawne i wytyczne dla budowania, rozwijania i utrzymywania kompleksowych systemów zarządzania bezpieczeństwem. Ewolucja odbyła się zarówno na gruncie międzynarodowym, jak i europejskim, i w każdym z tych reżimów wprowadziła proaktywne i holistyczne podejście do zagadnienia. Zarządzający portem lotniczym pełni kluczową rolę w tym zakresie w porcie lotniczym, jednakże zapewnienie bezpieczeństwa operacji lotniczych wymaga zaangażowania wszystkich podmiotów operujących w porcie lotniczym – zarówno pracowników zarządzającego, jak innych podmiotów świadczących usługi lotniskowe. Zarządzający winien

zapewnić, że podmioty te będą przestrzegać obowiązujących wymogów w zakresie bezpieczeństwa, a poprzez narzędzia przyznane mu ustawowo winien egzekwować wypełnienie wszystkich wymagań.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa operacyjnego – *safety* nałożone na zarządzającego tworzą jeden spójny system, w którym każdy z elementów powinien współgrać z pozostałymi. System ten uzupełniany jest o wewnętrzne przepisy porządkowe, które w części nie dotyczą obszaru działalności *stricte* lotniczej, ale także tej zlokalizowanej po stronie *landside*. Zadania w ramach tego obszaru wymagają zaangażowania wykwalifikowanego personelu, wprowadzenia odpowiednich procedur, dostosowania i utrzymania infrastruktury w stanie spełniającym wymogi prawne oraz zalecenia i rekomendacje zawarte w aktach niemających charakteru prawa powszechnie obowiązującego.

Zwraca uwagę fakt bardzo szczegółowego uregulowania tego obszaru, wskutek czego zarządzający funkcjonuje w ściśle określonych ramach prawnych. Oceniając taki sposób regulacji jako pozytywny, wskazuje się, że z uwagi na zglobalizowany charakter usług w branży lotniczej ujednolicenie zasad funkcjonowania, procedur i standardów jest niezbędne z punktu widzenia bezpieczeństwa pasażerów, użytkowników lotniska, kontrahentów. Wymóg posiadania specjalistycznej wiedzy, szkolenia personelu, sposób organizacji pracy, procedury i utrzymanie lotniska mają istotne znaczenie dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania portu lotniczego. Z tego punktu widzenia obszar *safety* ma strategiczne znaczenie i słuszne jest kazuistyczne uregulowanie tych kwestii na gruncie przepisów prawa lotniczego.

Całokształt przepisów prawnych regulujących sytuację prawną zarządzających portami lotniczymi pozwala zrealizować główny cel działalności tych podmiotów, którym jest udostępnianie infrastruktury przewoźnikom lotniczym, pasażerom i użytkownikom lotniska, przy zachowaniu zasad prowadzenia eksploatacji lotniska w sposób zapewniający bezpieczeństwo lotów oraz sprawność obsługi użytkowników lotniska. Kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa – *safety* i *security* – ustawodawca zarówno międzynarodowy, europejski, jak i krajowy stawia najwyżej i nadaje im priorytetowy charakter. Stąd wniosek, że zarządzający portem lotniczym jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą podlega przepisom prawa gospodarczego, jednakże jego zadania, prawa i obowiązki determinują przede wszystkim przepisy prawa lotniczego. Jednocześnie można stwierdzić, iż instytucje prawnogospodarcze, jak zezwolenie na prowadzenia tego rodzaju działalności, mają za zadanie wzmocnienie systemu bezpieczeństwa, dając dodatkowe zapewnienie w zakresie bezpiecznego wykonywania tej działalności. System przepisów określających status prawny, zakres działań i obowiązków zarządzającego jest jednym z najpełniej uregulowanych obszarów w zakresie technicznym, proceduralnym i organizacyjnym.

Tak jak dotychczas, system ten wraz z rozwojem lotnictwa będzie nadal ewoluował i rozwijał się. Istotne przy tym jest to, aby kolejne regulacje prawne sprzyjały sprawnej realizacji zadań i funkcji przez zarządzającego oraz inne podmioty operujące w branży lotniczej.

11. Bibliografia

- ABEYRATNE R.: *Oversight of European airports. Legal and regulatory aspects*. "European transport law" 2011, Vol. XLVI, no. 1.
- BANASZCZYK Z.: *Komentarz do art. 415 k.c. i nast.* W: K. PIETRZYKOWSKI (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz*. Nb. 1-5, www.legalis.pl.
- BATTISTONI V.: *Bird Strikes and The Courts: The Antonov Case*. University of Nebraska-Lincoln, 9-1-2009, 2009 Bird Strike North America Conference, Bird Strike Committee Proceedings.
- CZACHÓRSKI W.: *Odpowiedzialność kontraktowa i jej stosunek do odpowiedzialności deliktowej według k.c.* NP 1964, nr 10.
- CZACHÓRSKI W.: *Zasady i funkcje odpowiedzialności według kodeksu cywilnego – ich ewolucja*. W: Z. RADWAŃSKI (red.): *Studia z prawa zobowiązań*. Warszawa–Poznań 1979.
- CZACHÓRSKI W. (red.): *Zobowiązania. Zarys wykładu*. Warszawa 2002.
- DUNIEWSKA Z. W: R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL (red.): *System Prawa Administracyjnego*. T. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*. Warszawa 2010.
- GALICKI Z.: *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zalecanych metod ICAO*. Praca doktorska, Warszawa 1971.
- JAWOREK K., KONERT A., SZARAMA P., SZNAJDER J.: *Odpowiedzialność producenta w przypadku zderzenia statków powietrznych ze zwierzętami*. „Ius Novum” 2014, nr 3.
- JAWOREK K., KONERT A., SZARAMA P., SZNAJDER J.: *Problematyka odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz innych podmiotów za szkody wyrządzone na skutek zderzenia statków powietrznych ze zwierzętami*. „Ius Novum” 2014, nr 1.
- KACZYŃSKA S.: *Odpowiedzialność cywilna zarządzającego portem lotniczym*. Materiał prezentowany na konferencji naukowej „Port lotniczy miejscem świadczenia usług”, Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji, 27 listopada 2014 r., materiały pokonferencyjne.
- KACZYŃSKA S.: *Terroryzm lotniczy w międzynarodowym i unijnym systemie prawnym*. „Przegląd Komunikacyjny” 2009, nr 11–12.
- KACZYŃSKA-ADAMCZYK S.: *Airport operator and aircraft operator in case of bird strike. Relations, obligations and liability*. "Transport Problems" 2011, Vol. 6, iss. 3.
- KĘDZIORA K. W: B. SZMULIK, K. MIASKOWSKA-DASZKIEWICZ (red.): *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej centralnej*. T. 1, rozdział II, XV, A, www.legalis.pl.

LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B.: *Deliktowa odpowiedzialność za własne czyny w prawie cywilnym krajów europejskich*. KPP 1998, nr 2.

LEWASZKIEWICZ-PETRYKOWSKA B.: *Zasada pełnego odszkodowania (mity i rzeczywistość)*. W: L. OGIEGŁO, W. POPIOŁEK, A. SZPUNAR (red.): *Rozprawy prawnicze*. Kraków 2005.

Łuczak K.: *Prawo lotnicze*. W: R. BLICHARZ (red. nauk.): *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Warszawa 2015.

MATIJACA A.: *Court judgments: pro & contra*. International Bird Strike Committee IBSC27/WP VII-1 Athens, 23–27 May 2005.

NESTEROWICZ M.: *Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi de lege ferenda i o stosowaniu prawa)*. PiP 1999, nr 1.

NOWAKOWSKI K.: *Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej*. W: Z. RADWAŃSKI (red.): *Studia z prawa zobowiązań*. Warszawa–Poznań 1979.

OGIEGŁO L.: *Komentarz do art. 37c, 48 i 51*. W: L. OGIEGŁO (red.): *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*. Warszawa 2010.

OGIEGŁO L.: *Przewóz i spedycja*. W: W. POPIOŁEK (red.): *System Prawa Handlowego*. T. 9: *Międzynarodowe prawo handlowe*. Warszawa 2013.

STEC M.: *Umowa przewozu*. W: J. RAJSKI (red.): *System Prawa Prywatnego*. T. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*. Warszawa 2011.

SZYMAJDA I.: *Konkurencja w transporcie lotniczym. Prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*. Warszawa 2002.

SZYMAJDA I.: *Prawo lotnicze Unii Europejskiej – charakterystyka systemu*. „Studia Europejskie” 2002, nr 1.

Śmieja A. W: A. OLEJNICZAK (red.): *System Prawa Prywatnego*. T. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*. Warszawa 2009.

WALIGÓRSKI M.A. W: S. WŁODYKA (red.): *System Prawa Handlowego*. T. 1: *Prawo handlowe – część ogólna*. Warszawa 2009.

WARKAŁO W.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje. Rodzaje. Granice*. Warszawa 1972.

ZAJAS S.: *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym na lotniskach*. „Zeszyty Naukowe AON” 2007, nr 2(67).

Żylicz M.: *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Warszawa 2002.

Akty prawne

Akty prawne międzynarodowe

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – konwencja chicagowska, Dz.U. z 1959, Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu dnia 13 października 1919 r. Dz.U. z 1929, Nr 6, poz. 54.

Załącznik 1 do konwencji chicagowskiej – *Licencjonowanie personelu*, wyd. 11, lipiec 2011 r.

Załącznik 6 do konwencji chicagowskiej – *Eksplatacja statków powietrznych*, Cz. I, *Międzynarodowy Zarobkowy Transport Lotniczy – Samoloty*, wyd. 9, lipiec 2010 r.

Załącznik 8 do konwencji chicagowskiej – *Zdatność statków powietrznych*, wyd., lipiec 2010 r.

Załącznik 11 do konwencji chicagowskiej – *Służby ruchu lotniczego*, wyd. 13, lipiec 2001 r.

Załącznik 13 do konwencji chicagowskiej – *Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych*, wyd. 10, lipiec 2010 r.

Załącznik 14 do konwencji chicagowskiej – *Lotniska*, wyd. 5, lipiec 2009 r.

Załącznik 19 do konwencji chicagowskiej – *Zarządzanie bezpieczeństwem*, wyd. 1, lipiec 2013 r.

Akty prawne UE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE, Dz.U. L 309 z 24.11.2009 r., s. 51.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, Dz.U. UE L nr 44 z 14.02.2014 r., s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79 z 19.3.2008 r., s. 1.

Akty prawne krajowe

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. z 2014 poz. 1420.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1192 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 25 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. z 2015 poz. 1571.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, Dz.U. z 2003, Nr 146, poz. 1421 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Komunikacji z dnia 15 września 1964 r. w sprawie cywilnych lotnisk, lądowisk i lotniczych urządzeń naziemnych, Dz.U. 1964, Nr 37, poz. 237 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26.10.1995 r. w sprawie rodzaju dokumentów i zakresu informacji wymaganych przy składaniu wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wykonywania usług lotniczych, Dz.U. z 1995, Nr 130, poz. 635.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, Dz.U. z 2013 poz. 42.

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, Dz.U. z 2013 poz. 1020.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych, Dz.U. z 2013 poz. 487.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1192.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, Dz.U. z 2003, Nr 130, poz. 1193.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, Dz.U. z 2012 poz. 1023.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2000, Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 1999, Nr 101, poz. 1178.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. z 1988, Nr 41, poz. 324 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 poz. 121, 827.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2011, Nr 170, poz. 1015.

Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 1962, Nr 32, poz. 153 z późn. zm.

Dokumenty

Dokumenty ICAO

Airport Services Manual, Part 3, Bird Control and Reduction, Doc 9137.

ICAO Accident Prevention Manual, Doc 9422.

ICAO Accident Prevention Programme 2005.

Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem, wyd. 1, Montreal 2006, Doc 9859.

Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem, wyd. 2, Montreal 2009, Doc 9859.

Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem, wyd. 3, Montreal 2012, Doc 9859.

Dokumenty UE

Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Authority, Organisation and Operations Requirements for Aerodromes, Initial Issue 27 February 2014, EASA, Annex to ED Decision 2014/012/R.

Decision 2014/012/R of the Executive Director of the Agency of 27 February 2014 adopting Acceptable Means of Compliance and Guidance Material to Regulation (EU) No 139/2014.

Dokumenty krajowe

Akceptowalne sposoby spełnienia wymagań (AMC) oraz materiały zawierające wytyczne (GM) w zakresie wymagań dla władz, organizacji oraz funkcjonowania lotnisk, wyd. 1, 27 lutego 2014 r., Załącznik do Decyzji Dyrektora Wykonawczego EASA nr 2014/012/R, tłumaczenie polskie.

Kontrola NIK *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN.

Regulamin Portu Lotniczego Lublin, 2012.

Regulamin porządkowy Portu Lotniczego Poznań-Ławica, 2012.

Uzasadnienie do projektu Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, projekt z dnia 24.07.2014 r.

Wytyczne nr 11 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ustanowionych przez ICAO – Doc 9858; Dz.U. ULC z dn. 24.11.2015 r. poz. 64.

Zarządzenie nr 95 z dnia 04.10.2012 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w sprawie bezpieczeństwa, ochrony i przepisów porządkowych na terenie Lotniska Chopina w Warszawie.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Cywilny z dnia 7 lipca 2010 r., IV C 1253/09.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – VI Wydział Cywilny z dnia 12 października 2012 r., VI ACa 572/12.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 16 grudnia 2005 r., III CK 317/05.

Strony internetowe

<http://www.airport.lublin.pl/dla-podroznych/przed-odlotem/bezpieczenstwo/regulamin-portu.html>

<http://www.airport-poznan.com.pl/pl/bip/regulamin-porzadkowy>

<http://www.easa.europa.eu>

<http://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/2014-012-R-Annex%20to%20ED%20Decision%202014-012-R.pdf>

<http://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/2014-012-R-ED%20Decision%202014-012-R.pdf>

<http://www.icao.int>

http://www.icao.int/secretariat/postalhistory/annex_14_aerodromes.htm

<http://www.legalis.pl>

<http://www.lotnisko-chopina.pl/pl/pasazer/na-lotnisku/zasady-bezpieczenstwa-ochrony-i-przepisow-porzadkowych-na-terenie-lotniska-chopina>

<http://www.nik.gov.pl/plik/id,3781,vp,4817.pdf>

<http://www.ulc.gov.pl/pl/lotniska/przepisy-i-uregulowania-prawne/regulacje-europejskie>

<http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/projekty/krajowe/po-konsultacjach/1960-art-83-ust-1>

<http://www.ulc.gov.pl/pl/publikacje/publikacje/248-wazne/1482-easa>

Zarządzanie bezpieczeństwem przez operatora lotniczego

1. Wstęp

W dniu 28 października 2012 r. w państwach członkowskich UE weszły w życie przepisy Rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. z późn. zm.¹ Zgodnie z art. 10 ust. 2 wymienionego rozporządzenia większość z państw UE w drodze odstępstwa podjęła decyzję o niestosowaniu kluczowych załączników do tego rozporządzenia, co spowodowało, że faktyczne obowiązywanie w tych krajach rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 miało początek w dniu 28 października 2014 r.² Opisywane rozporządzenie to tzw. Air-OPS (lub Part-OPS), które stanowią poświęconą operatorom lotniczym część europejskiego systemu prawa lotniczego, potocznie nazywanego Systemem EASA³. Air-OPS reguluje działalność lotniczą operatorów lotniczych posiadających certyfikaty operatorów lotniczych (AOC⁴) wydane przez krajowe nadzory lotnicze państw członkowskich EASA (CAA/NAA⁵), zasady ich certyfikacji i nadzoru operacyjnego oraz ograniczone zasady działalności operatorów lotniczych spoza UE.

Krótką analizą porównawczą przepisów Air-OPS oraz ustępujących przepisów EU-OPS⁶ pozwala stwierdzić, że od 28 października 2014 r. znacząco zmienił się sposób nadzoru unijnych operatorów oraz wymagania stawiane ich systemowi zarządzania. W odniesieniu do systemu zarządzania EASA określa, że system ten, obligatoryjnie wdrożony do struktury operatora lotniczego, ma składać się z dwóch oddzielnych, ale ściśle ze sobą współpracujących systemów. Pierwszy to system monitorowania zgodności

¹ <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 17.06.2015].

² Art. 10 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. z późn. zm.

³ <https://www.easa.europa.eu/regulations> [dostęp: 17.06.2015].

⁴ AOC – Air Operator Certificate.

⁵ CAA/NAA – Civil Aviation Authority/National Aviation Authority – określenia krajowych nadzorów lotniczych/organów władzy lotniczej.

⁶ <http://www.skybrary.aero/index.php/EU-OPS> [dostęp: 17.06.2015].

(ang. *Compliance Monitoring System, CMS*), którego protoplastą były od lat lansowane przez ICAO systemy jakości. Celem CMS operatora jest zapewnienie, aby wewnętrzne podręczniki i procedury oraz ich faktyczne wykonywanie były zgodne z właściwymi i aktualnymi przepisami lotniczymi⁷. Drugim ze wspomnianych systemów jest System Zarządzania Bezpieczeństwem (ang. *Safety Management System, SMS*). Implementacja SMS do systemu zarządzania operatora ma sformalizować działania podejmowane w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w ujęciu systemowym, zgodnie przepisami i stworzonymi do tego celu wytycznymi. Przepisy UE w pełni wdrażają SARP's ICAO (w tym oczywiście opisane w 19 Załączniku do konwencji chicagowskiej – *Zarządzanie bezpieczeństwem*), ale także uzupełniają je poprzez narzucenie dodatkowych wymagań m.in. w stosunku do zarządzania bezpieczeństwem na poziomie operatora lotniczego. EASA zaleca również nieco inną strukturę SMS względem tego, co proponuje ICAO.

2. Proporcjonalność systemu zarządzania bezpieczeństwem do skomplikowania działalności operatora

Z pewnością uwaga EASA skierowana na SMS operatorów lotniczych koncentruje się na zagrożeniach operacji i zarządzaniu związanymi z nimi ryzykami. W sposób mniej obszerny, ale czytelny, agencja wskazuje operatorom swoje dodatkowe względem SARP's wymagania dotyczące polityki bezpieczeństwa, struktury SMS wraz z przypisaniem personelowi obowiązków i odpowiedzialności za bezpieczeństwo, nadzoru nad podwykonawcami, dokumentacji procesów zarządzania oraz zasady, według których SMS jest powiązany z CMS. EASA ogranicza także powyższe wymagania w stosunku do operatorów nieskomplikowanych, czyli małych przedsiębiorstw lotniczych prowadzących prostą działalność lotniczą. Agencja dzieli operatorów lotniczych na dwie podstawowe grupy: operatorów nieskomplikowanych (ang. *non-complex operator*) i skomplikowanych (ang. *complex operator*). Zgodnie z przepisem ORO.GEN.200, lit. b, z rozporządzenia (UE) nr 965/2012 system zarządzania operatora musi odpowiadać rozmiarowi operatora oraz charakterowi i złożoności prowadzonej przez niego działalności lotniczej⁸. Dołączone do tego przepisu AMC⁹ określa zestaw cech służących do podziału operatorów na nieskomplikowanych i skomplikowanych. Według tej charakterystyki skomplikowanymi operatorami są operatorzy zatrudniający lub kontraktujący powyżej 20 osób personelu w pełnym wymiarze pracy lub jego ekwiwalencie (ang. *full time equivalents, FTE's*),

⁷ AMC1 ORO.GEN.200 (a) (6), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO*, wyd. 2, zmiana 2, 21 lipca 2015 r. z późn. zm.

⁸ ORO.GEN.200 lit. (b), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

⁹ AMC1 ORO.GEN.200(b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO*...

zaangażowanych do wykonywania działalności lotniczej. Ponadto operatorzy, których personel składa się z mniej niż 20 FTE's, mogą być uważani za skomplikowanych:

- po ocenie skomplikowania i zakresu prowadzonej działalności lotniczej, uwzględniając działania zlecone podwykonawcom;
- po ocenie ryzyka prowadzonej działalności. Każdy operator będzie traktowany jako skomplikowany w przypadku:
 - prowadzenia lub ubiegania się o prowadzenie działalności lotniczej wymagającej któregoś ze szczególnych zatwierdzeń do AOC:
 - PBN (Performance Based Navigation) – wykonywania operacji wykorzystujących PBN;
 - LVO (Low Visibility Operation) – wykonywania operacji przy ograniczonej widzialności;
 - ETOPS (Extended Range Operations with Two-Engined Aeroplanes) – wykonywania operacji o wydłużonym zasięgu samolotami dwusilnikowymi;
 - HHO (Helicopter Hoist Operation) – wykonywania operacji śmigłowców z ładunkiem na zaczepie zewnętrznym;
 - HEMS (Helicopter Emergency Medical Service) – wykonywania operacji śmigłowców w ratownictwie medycznym;
 - NVIS (Night Vision Imaging System) – wykonywania operacji śmigłowców z wykorzystaniem systemu noktowizyjnego;
 - DG (Dangerous Goods) – przewożenia materiałów niebezpiecznych;
 - prowadzenia lub ubiegania się o zatwierdzenie do wykonywania zarobkowych operacji specjalistycznych, opisanych w załączniku Part-SPO do rozporządzenia (UE) nr 965/2012, m.in. agrolotnictwa, prac budowlanych z wykorzystaniem statków powietrznych, fotografii lotniczej, geodezji, lotów patrolowo-obserwacyjnych czy reklamy powietrznej;
 - wykorzystywania różnych typów statków powietrznych;
 - po ocenie środowiska wykonywanych operacji, m.in. obszaru przybrzeżnego, górzystego itp.¹⁰

Nieskomplikowani operatorzy są zwolnieni z konieczności ustanowienia i utrzymania systemu zarządzania w wielkości wymaganej od dużych operatorów, np. międzynarodowych przewoźników lotniczych. Operatorzy nieskomplikowani i skomplikowani muszą ustanowić i realizować politykę bezpieczeństwa, wypełniać wszystkie procesy zarządzania bezpieczeństwem, posiadać wymagane struktury, a dokumentacja ich systemu

¹⁰ AMC1 ORO.GEN.200 (b) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

zarządzania musi być archiwizowana zgodnie z identycznymi wymaganiami¹¹. Niemniej jednak zgodnie z zasadą proporcjonalności istnieje możliwość, aby operatorzy nieskomplikowani posiadali SMS charakteryzujące się:

- uproszczonym zarządzaniem ryzykiem, realizowanym na podstawie opracowanej listy kontrolnej zagrożeń;
- uproszczonym zarządzaniem zmianą;
- ograniczoną strukturą – nie jest wymagane ustanowienie SRB oraz SAG-ów;
- ustanowieniem kierownika ds. bezpieczeństwa (ang. Safety Manager), który jednocześnie może pełnić rolę kierownika odpowiedzialnego lub być inną osobą zaangażowaną w działalność lotniczą, np. kierownikiem nominowanym;
- ustanowieniem odpowiedzialności wśród personelu za identyfikację zagrożeń, ocenę i kontrolowanie ryzyka;
- ustanowieniem Planu Reagowania Awaryjnego (ang. Emergency Response Plan, ERP), który jest proporcjonalny do działalności lotniczej operatora¹².

Ponadto CMS operatorów nieskomplikowanych może zawierać uproszczony program monitorowania zgodności; rolę kierownika monitorowania zgodności może pełnić kierownik odpowiedzialny¹³. Dokumentacja CMS, obejmująca m.in. listy kontrolne i raporty audytów i inspekcji, również jest ograniczona. Identycznie jak w przypadku SMS operatora, zasady archiwizowania dokumentacji CMS określa przepis ORO.GEN.220¹⁴.

SMS operatora lotniczego certyfikowanego jako operator skomplikowany również musi być proporcjonalny do wielkości tego operatora oraz rodzaju, wielkości i skomplikowania jego działalności lotniczej oraz związanych z tą działalnością ryzyk¹⁵.

3. Przyporządkowanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo przez operatora lotniczego

Kierownik (dyrektor) odpowiedzialny (ang. *Accountable Manager*). Stoi na czele systemu zarządzania operatora. Jest przez niego powoływany dla zapewnienia, że operator ustawi i utrzyma efektywny system zarządzania¹⁶. Operator nadaje kierownikowi odpowiedzialnemu

¹¹ ORO.GEN.220, Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

¹² AMC1 ORO.GEN.200 (a) (1); (2); (3); (5), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

¹³ AMC1 ORO.GEN.200 (a) (6) lit.(c) pkt (4), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

¹⁴ ORO.GEN.220, Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ ORO.GEN.210 lit. (a), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

prerogatywy do zapewnienia, że działalność lotnicza będzie finansowana oraz wykonywana zgodnie z właściwymi przepisami¹⁷. Kierownik odpowiedzialny odpowiada za to osobiście przed władzą lotniczą, może być jednak wspomagany przez wyznaczony do tego personel. Tacy pracownicy podlegają bezpośrednio kierownikowi odpowiedzialnemu¹⁸.

Kierownik ds. bezpieczeństwa (ang. *Safety Manager*). Odpowiada za rozwój, zarządzanie i utrzymanie efektywnego SMS¹⁹.

Zgodnie z zakresem swej odpowiedzialności kierownik ds. bezpieczeństwa musi:

- umożliwić i wspomagać identyfikację zagrożeń, analizę ryzyka i zarządzanie ryzykiem;
- monitorować wdrażanie i skuteczność działań łagodzenia ryzyka zgodnie z planem działań w zakresie bezpieczeństwa;
- sporządzać okresowe raporty poziomu bezpieczeństwa osiągniętego przez operatora;
- prowadzić dokumentację zarządzania bezpieczeństwem;
- zapewnić dostęp dla personelu do odpowiednich dla danego operatora szkoleń z zakresu zarządzania bezpieczeństwem oraz spełnienie przez te szkolenia akceptowalnych standardów;
- doradzać w kwestiach związanych z bezpieczeństwem;
- odpowiadać za prowadzenie – rozpoczęcie i nadzór – wewnętrznego badania zdarzeń lotniczych²⁰.

Jeżeli wielkość operatora lub skomplikowanie wykonywanych przez niego operacji i ryzyka związane z nimi powodują nadmierne obciążenie pracą, kierownik ds. bezpieczeństwa może być wspomagany podległym sobie personelem²¹, jednakże bez delegowania odpowiedzialności za obowiązki wymienione powyżej.

Komisja ds. przeglądu poziomu bezpieczeństwa (ang. *Safety Review Board*, SRB). Wspiera kierownika odpowiedzialnego w zapewnianiu pożądanego poziomu bezpieczeństwa oraz nadzoru nad funkcjonowaniem SMS. SRB poprzez swoich członków, a więc kierowników obszarów operacyjnych²², którzy mogą być wspierani przez kierownika ds. bezpieczeństwa oraz ekspertów zaproszonych do posiedzeń²³, doradza i opiniuje strategiczne kwestie dotyczące bezpieczeństwa operatora kierownikowi odpowie-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ ORO.GEN.210 lit. (b), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

¹⁹ AMC1.ORO.GEN.200(a)(1) lit. a) (1), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²⁰ AMC1.ORO.GEN.200(a)(1) lit. (a) (2), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²¹ GM1 ORO.GEN.200(a)(1) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²² W przypadku operatora lotniczego to przede wszystkim kierownicy operacji lotniczych, operacji naziemnych, szkolenia lotniczego i zapewniania ciągłej zdadności do lotu wykorzystywanych statków powietrznych, zgodnie z ORO.AOC.135, Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

²³ AMC1 ORO.GEN.200(a)(1) lit. (d), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

działnemu, który przewodniczy każdemu posiedzeniu SRB²⁴. Do zadań SRB należy monitorowanie:

- osiąganego przez operatora poziomu bezpieczeństwa i porównywanie go z ustaloną polityką bezpieczeństwa i celami bezpieczeństwa;
- terminowości prowadzenia zadań zarządzania bezpieczeństwem;
- efektywności procesów zarządzania bezpieczeństwem przez operatora²⁵.

Grupa reagowania ds. bezpieczeństwa (ang. *Safety Action Group*, SAG). Jest powoływana przez kierownika odpowiedzialnego lub SRB w celu:

- monitorowania poziomu bezpieczeństwa w rozpatrywanym obszarze działalności operacyjnej;
- zajmowania się rozpoznaniem ryzyk w danym obszarze operacyjnym;
- prowadzenia oceny oddziaływania zmian operacyjnych na bezpieczeństwo;
- wprowadzania działań zapewniających bezpieczeństwo w uzgodnionych terminach;
- dokonania przeglądu wcześniej wprowadzonych działań i zaleceń dotyczących bezpieczeństwa oraz promocji bezpieczeństwa pod względem ich efektywności²⁶.

Dany operator może ustanowić jeden SAG zajmujący się całą jego działalnością lotniczą – o ile nie jest skomplikowana i pozwala na to obciążenie pracą członków SAG związane z wypełnianiem obowiązków w SAG oraz na zajmowanych przez nich stanowiskach w strukturze operatora. W przypadku ustanowienia jednego SAG jego członkowie muszą mieć wiedzę i doświadczenie niezbędne do zajęcia się wszystkimi kwestiami związanymi z bezpieczeństwem. Jeżeli nie jest to możliwe, operator powinien powoływać więcej grup SAG – w liczbie wystarczającej do zajęcia się wszystkimi wymaganymi zadaniami, w szczególności działaniami zleconymi przez kierownika odpowiedzialnego i SRB. SAG może być powołany *ad hoc*, w przypadku potrzeby szybkiego rozwiązania nagłych problemów związanych z bezpieczeństwem, lub permanentnie, przy zajmowaniu się stałymi problemami w określonym obszarze kompetencji danego SAG – wtedy skład SAG oraz obszar jego zainteresowania nie zmienia się, a praca ma charakter ciągły i systematyczny²⁷. SAG powinien przewodniczyć kierownik rozpatrywanego obszaru działalności operatora wraz z wybranymi

²⁴ AMC1.ORO.GEN.200(a)(1) lit. (b) (2), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²⁵ AMC1.ORO.GEN.200(a)(1) lit. (b) (3), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²⁶ GM2.ORO.GEN.200(a)(1) lit. (d) i (e), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²⁷ GM2.ORO.GEN.200(a)(1) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

ekspertami w danej dziedzinie – w strukturze działalności operatora mogą oni podlegać danemu kierownikowi lub też nie.

4. Polityka bezpieczeństwa operatora lotniczego

EASA jasno zaznacza dodatkowe wymagania stawiane operatorom lotniczym w stosunku do ustanowionych przez nich polityk bezpieczeństwa. Muszą one być wprowadzone i sygnowane przez kierownika odpowiedzialnego, a cały personel operatora musi zostać zapoznany z polityką bezpieczeństwa²⁸. Najlepszym sposobem na to wydaje się rozwieszenie plakatów prezentujących politykę bezpieczeństwa np. w biurze, pomieszczeniach odpraw załóg, na zapleczu technicznym, w pomieszczeniu socjalnym, a także zamieszczenie polityki bezpieczeństwa w firmowym intranecie. Polityka bezpieczeństwa operatora musi jasno stwierdzać, że celem raportowania zdarzeń i zagrożeń oraz wewnętrznego badania zdarzeń jest tylko i wyłącznie podnoszenie poziomu bezpieczeństwa, a nie ustalanie winnych²⁹ (zgodnie z polityką *just culture*). Musi zawierać zobowiązanie kierownika odpowiedzialnego do proaktywnego i systemowego zarządzania bezpieczeństwem, które obejmuje:

- ciągle podnoszenie poziomu bezpieczeństwa do najwyższych standardów;
- przestrzeganie wszystkich obowiązujących przepisów oraz spełnianie wszystkich standardów i najlepszych praktyk;
- zapewnienie niezbędnych i właściwych zasobów;
- zapewnianie bezpieczeństwa jako podstawowy obowiązek wszystkich kierowników;
- niewyciąganie konsekwencji dyscyplinarnych wobec osób zgłaszających jakiegokolwiek zagrożenia, które inaczej nie zostałyby wykryte³⁰.

Aby to zapewnić, kierownik odpowiedzialny oraz kierownicy najwyższego szczebla muszą:

- nieustannie promować wśród wszystkich pracowników ustanowioną u operatora politykę bezpieczeństwa;
- ustanowić cele i standardy bezpieczeństwa, a do ich realizacji;
- zapewnić niezbędne zasoby ludzkie i finansowe³¹.

²⁸ AMC1.ORO.GEN.200(a)(2) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

²⁹ GM1 ORO.GEN.200(a)(2), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

³⁰ AMC1.ORO.GEN.200(a)(2) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

³¹ AMC1.ORO.GEN.200(a)(2) lit. (c), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

5. Zarządzanie ryzykiem oraz zapewnianie bezpieczeństwa przez operatora lotniczego

SMS operatora lotniczego opiera się na zarządzaniu ryzykiem. EASA wyszczególnia następujące podprocesy zarządzania ryzykiem:

- identyfikacja zagrożeń;
- ocena ryzyka i jego kontrolowanie;
- wewnętrzne badanie zdarzeń;
- mierzenie i monitorowanie poziomu bezpieczeństwa;
- zarządzanie zmianą;
- ciągłe doskonalenie;
- planowanie reagowania awaryjnego – ustanowienie ERP³².

Dodatkowo EASA bardzo obszernie opisuje dostosowanie procesu zarządzania ryzykiem w przypadku wykonywania operacji w obszarze znanego lub przewidywanego oddziaływania pyłu wulkanicznego. W takim przypadku zarządzanie ryzykiem jest bardziej rozbudowane i obejmuje:

- określenie obowiązków personelu;
- określenie procesów oraz przydzielenie ich personelowi;
- określenie planów działania w przypadku aktywności wulkanicznej – przed erupcją, w czasie rozpoczęcia erupcji i w trakcie jej trwania;
- ocenę ryzyka;
- opracowanie działań łagodzących ryzyko;
- procedury, które należy uwzględnić przy identyfikacji możliwych działań łagodzących ryzyko;
- raportowanie:
 - zdarzeń związanych z oddziaływaniem chmur pyłu wulkanicznego;
 - zaobserwowanej aktywności pyłu wulkanicznego oraz;
 - niezaobserwowania pyłu wulkanicznego w obszarze jego prognozowanego występowania³³.

Mierzenie i monitorowanie poziomu bezpieczeństwa operatora lotniczego³⁴ powinno być procesem, w którym sprawdza się, jaki jest rzeczywisty poziom bezpieczeństwa, i weryfikuje się go w stosunku do ustanowionej polityki i celów bezpieczeństwa. Źródłem wiedzy na temat rzeczywistego poziomu bezpieczeństwa, zgodnie z narzędziami ICAO³⁵ do jego zapewniania, są:

- systemy raportowania, które mają obejmować również stan zgodności operatora z obowiązującymi przepisami;

³² AMC1.ORO.GEN.200(a)(3), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

³³ GM2.ORO.GEN.200(a)(3), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

³⁴ Mierzenie i monitorowanie poziomu bezpieczeństwa jest kategorizowane przez ICAO jako kluczowa część zapewniania bezpieczeństwa. EASA określa go jako część zarządzania ryzykiem.

³⁵ *Safety Management Manual...*, s. 157.

- analizy bezpieczeństwa (ang. *safety studies*), wykonywane do ogólnych i podstawowych zagadnień związanych z bezpieczeństwem i/lub o charakterze globalnym;
- przeglądy bezpieczeństwa (ang. *safety reviews*), wykonywane w ramach zarządzania zmianą związaną z wprowadzaniem nowych procedur, technologii, zmian w strukturze operacji i każdej innej zmiany mogącej mieć wpływ na bezpieczeństwo;
- audyty bezpieczeństwa (ang. *safety audits*), wykonywane w ramach okresowej ewaluacji funkcjonowania SMS;
- pomiary (badania) bezpieczeństwa (ang. *safety surveys*) w ramach zapewnienia, czy badany obszar organizacji, procedura lub działanie są zgodne z SMS i polityką bezpieczeństwa, poprzez pomiar danych ilościowych określających bezpieczeństwo w badanym obszarze³⁶.

Dane uzyskane z powyższych źródeł są wykorzystywane w analizie stanu bezpieczeństwa. Wyniki obrazuje się za pomocą Wskaźników Poziomu Bezpieczeństwa (ang. *Safety Performance Indicators, SPI*). SPI wykorzystywane przez operatora muszą obejmować minimum wskaźniki wymagane przez właściwy SSP, które są adresowane ogólnie do wszystkich operatorów. Dodatkowo operator powinien uzupełnić te wskaźniki o własne SPI, które charakteryzują indywidualnie operatora i charakter jego działalności. Wskaźniki muszą być tak dobrane, aby jak najpełniej odzworowały zagrożenia w działalności danego operatora lotniczego. Przykładowe wskaźniki lansowane przez EASA ogólnie dla operatorów lotniczych wykorzystujących samoloty w komercyjnym transporcie lotniczym zostały ujęte w EASp 2014–2017³⁷:

- Runway Excursion (RE) – wypadnięcie z drogi startowej, obejmujące przypadki wypadnięcia samolotu z drogi startowej w czasie operacji rozbiegu lub dobiegu, lub przyziemienie poza drogą startową w czasie lądowania;
- Mid Air Collision (MAC) – kolizje statków powietrznych w czasie lotu, obejmujące przypadki zderzenia się statków powietrznych w locie lub krytyczne zaniżenie wymaganej separacji pomiędzy nimi;
- Controlled Flight Into Terrain (CFIT) – kontrolowany lot ku ziemi, obejmujący przypadki, w których załoga w pełni sprawnym statkiem powietrznym świadomie lub nieświadomie zderza się z powierzchnią ziemi lub infrastrukturą naziemną;
- Loss of control (LOC-I) – utrata kontroli nad statkiem powietrznym, obejmująca przypadki, w których załoga statku powietrznego

³⁶ AMC1 ORO.GEN.200(a)(3) lit. (d)(2), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

³⁷ EASp 2014–2017, ICAO, 2014, s. 8. <http://easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-management-system/sms-europe> [dostęp: 9.10.2015].

z powodu błędu pilotażu lub awarii technicznej traci kontrolę nad statkiem powietrznym w czasie lotu;

- Runway Incursions (RI) – wtargnięcie na aktywną drogę startową, obejmujące przypadki wkołowania statku powietrznego bez zgody służby kontroli ruchu lotniczego na drogę startową w czasie wykonywania na niej operacji;
- Fire, Smoke and Fumes (FSF) – przypadki pojawienia się pożarów, dymów oraz oparów na pokładach statków powietrznych³⁸.

Wybór konstrukcji SPI i sposób ich mierzenia jest u każdego operatora indywidualny i zależy jedynie od charakteru i liczby wykonywanych operacji lotniczych oraz możliwości analitycznych danego SMS – głównie liczby personelu zaangażowanego do tych analiz i wykorzystywanych do tego narzędzi oraz ich możliwości, np. dedykowane oprogramowanie komputerowe. SPI operatora mogą obejmować ogólne zagrożenia (*high level SPI*), które będą zawierać SPI wskazujące na bardziej konkretne zagrożenia (*low level SPI*) obejmujące zaistniałe zdarzenia, w których miało miejsce dane zagrożenie (*Lagging Indicator*) lub obejmujące jakiegokolwiek elementy, które mogą służyć do prognozy trendu do obniżenia poziomu bezpieczeństwa w aspekcie konkretnego zagrożenia (*Leading Indicator*) i podejścia prognozującego. Ważne jest, aby SPI obrazujące względną liczbę zdarzeń, np. 1 wypadek na z góry założoną liczbę wykonanych operacji lub wylatanych godzin blokowych (BH)³⁹, były związane z miarodajną ich liczbą dla akceptowalnego i rzeczywistego poziomu bezpieczeństwa, również w ujęciu globalnym, np. 1 zdarzenie na mniej niż 1 mln operacji. Dodatkowo operator może wprowadzić tzw. triggerzy do wczesnego sygnalizowania istniejących trendów w poziomie bezpieczeństwa. Przekroczenie przez wartości indeksów SPI ustanowionych triggerów, a tym bardziej SPT, wymaga podjęcia działań naprawczych w celu natychmiastowej poprawy poziomu bezpieczeństwa.

EASA wyraźnie podkreśla potrzebę ciągłego doskonalenia i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa przez operatora lotniczego. Wymaga to wykonywania:

- proaktywnych i reaktywnych ewaluacji urządzeń, sprzętu, dokumentacji i procedur opracowanych w czasie audytów bezpieczeństwa i badań bezpieczeństwa;

³⁸ *European Aviation Safety Plan 2014–2017*, EASA, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28EASp%29-2014-2017.pdf> [dostęp: 20.10.2015]

³⁹ Godziny blokowe (BH – ang. *Block Hours*) – sumaryczny czas wykonywania lotów przez statek powietrzny lub załogę liczony w przypadku stałopłatów od momentu rozpoczęcia kołowania do startu do zakończenia kołowania po lądowaniu, w przypadku wiroplatów od momentu rozpoczęcia poruszania się wirników napędzanych silnikiem do momentu wyłączenia silników.

- proaktywnych ewaluacji wydajności poszczególnych osób personelu do weryfikacji wypełniania ich obowiązków w zakresie zapewniania bezpieczeństwa;
- reaktywnych ewaluacji w celu weryfikacji skuteczności systemu zarządzania ryzykiem⁴⁰.

Powyższe zadania może wykonywać kierownik ds. bezpieczeństwa lub też SAG w ramach swoich posiedzeń. Niemniej jednak ważne jest, aby działania te były usystematyzowane i połączone z zaplanowanymi procesami SMS. Warto również opracować działania korygujące do wprowadzenia w przypadku niesatysfakcjonującego wyniku ewaluacji poziomu bezpieczeństwa. Wtedy muszą być zapewnione środki do wprowadzenia tych działań.

Dodatkowymi elementami zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa operatora są: zarządzanie zmianą, planowanie działań w sytuacjach awaryjnych, opracowanie ERP oraz wewnętrzne badanie zdarzeń lotniczych. EASA do wszystkich tych elementów nie stawia swoich wymagań. Można jednak zaznaczyć, że pożądane jest, aby ERP był zintegrowany z ERP lotnisk, w szczególności tych, na których operator ma bazy dla swoich statków powietrznych i z których wykonuje najwięcej operacji⁴¹.

6. Promowanie bezpieczeństwa przez operatora lotniczego

Zgodnie z SARP's ICAO promocja bezpieczeństwa przez operatora lotniczego według EASA polega na zapewnieniu szkoleń i komunikacji⁴². Szkolenie z zakresu bezpieczeństwa musi przejść każdy pracownik operatora zgodnie z opracowanym programem szkoleń przed rozpoczęciem przez niego pracy na stanowisku. Metody kształcenia i narzędzia dydaktyczne mogą obejmować zajęcia w sali wykładowej, e-learning, biuletyny lub prasę przekazującą pożądaną wiedzę⁴³. Dzienniki szkoleń oraz inna dokumentacja po szkoleniach musi być archiwizowana. Komunikacja na temat bezpieczeństwa powinna być dwustronna, konieczna jest bowiem dyskusja na tematy bezpieczeństwa w organizacji. Komunikacja ma na celu zapoznać cały personel z procesami zarządzania bezpieczeństwem prowadzonymi przez operatora i podejmowanymi działaniami zapewniającymi bezpieczeństwo. Metody komunikacji i jej kanały mogą być dowolne, np. dyskusja w czasie cyklicznych spotkań osób zaangażowanych w zarządzanie bezpieczeństwem z personelem operatora. Operator musi przekazać personelowi

⁴⁰ AMC1 ORO.GEN.200(a)(3) lit. (f), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁴¹ P. GALEJ, P. JEDUT, M. SZAFRAŃSKA: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Praca naukowo-badawcza, kod pracy: III.2.15.1.0, AON, Warszawa 2014, s. 95.

⁴² AMC1 ORO.GEN.200(a)(4), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁴³ GM1 ORO.GEN.200(a)(4), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

wszystkie istotne informacje związane z bezpieczeństwem, głównie odnoszące się do rozpoznanych zagrożeń i ocenionych ryzyk, a także poinformować i wyjaśnić zasadność dodawania nowych działań, procedur i zmian do już istniejących⁴⁴.

7. Integracja systemu zarządzania bezpieczeństwem i systemu monitorowania zgodności

Drugim po SMS elementem systemu zarządzania operatora lotniczego jest System Monitorowania Zgodności (CMS). Celem CMS jest zapewnienie, że działalność lotnicza operatora jest wykonywana zgodnie z właściwymi przepisami.

CMS informuje kierownika odpowiedzialnego i zapewnia, że niezbędne działania korygujące do usunięcia niezgodności są wprowadzone⁴⁵. Podczas gdy celem SMS jest zapewnienie wysokiego (akceptowalnego) poziomu bezpieczeństwa poprzez skupienie się na wszystkich istniejących zagrożeniach bezpieczeństwa, CMS koncentruje się na działalności lotniczej i jej zgodności z przepisami. Wykorzystuje do tego metodykę zarządzania jakością – głównie wykonując systematycznie zaplanowane oraz wynikające z potrzeby chwili (*ad hoc*) audyty i inspekcje na zgodność z przepisami, a w przypadku niezgodności nadzorowanie wprowadzania działań korygujących przez audytowanego.

SMS i CMS wzajemnie się uzupełniają, dlatego też procesy i struktury SMS i CMS muszą być zintegrowane. Funkcjonowanie obydwu systemów jest jednakowo istotne dla bezpieczeństwa działalności operatora, ponieważ nie ma możliwości zapewnienia bezpieczeństwa bez zgodności z przepisami opracowanymi w celu wykonywania bezpiecznych operacji lub gdy przepisy te nie są przestrzegane. Dodatkowym czynnikiem wdrażania zintegrowanego systemu zarządzania jest potrzeba efektywnego wykorzystania dostępnych (ograniczonych) zasobów przeznaczonych przez operatora na potrzeby SMS i CMS.

Kierownik odpowiedzialny ma obowiązek gwarantować, że operator działa zgodnie z przepisami⁴⁶. Do realizacji tego celu powołuje kierownika ds. monitorowania (zapewniania) zgodności (ang. *Compliance monitoring manager*). Jego zadaniem jest monitorowanie działalności lotniczej operatora w celu wykrycia ewentualnych niezgodności z przepisami lotniczymi, jak również ustanowionymi wewnętrznymi przepisami i procedurami. Do wykonania tego zadania kierownik ds. monitorowania zgodności musi:

- bezpośrednio podlegać kierownikowi odpowiedzialnemu;

⁴⁴ AMC1 ORO.GEN.200(a)(4) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁴⁵ ORO.GEN.200 lit. (a) pkt (6), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

⁴⁶ ORO.GEN.210 lit. (a).

- być niezależnym od osób, którym kierownik odpowiedzialny deleguje swoje obowiązki, zgodnie z przepisem ORO.GEN.210 lit. (b);
- posiadać odpowiednią wiedzę i doświadczenie związane z rodzajem działalności operatora oraz znajomość zasad i metodyki monitorowania zgodności;
- mieć swobodny dostęp do wszystkich części struktury operatora i jego działalności lotniczej, a w razie korzystania z usług podwykonawców – do tych organizacji⁴⁷.

Monitorowanie zgodności opiera się na sprawdzaniu dokumentacji wewnętrznej oraz dokonywaniu inspekcji faktycznego przestrzegania wymienionych przepisów i procedur – podejście *documented and implemented*. Działania monitorowania zgodności są opisane i zaplanowane w *Programie monitorowania zgodności*. Za jego realizację odpowiada kierownik ds. monitorowania zgodności⁴⁸. Typowe elementy *Programu monitorowania zgodności* obejmują:

- wykonywane operacje lotnicze;
- odladanie statków powietrznych;
- wsparcie wykonywanych operacji (ang. flight support services)⁴⁹;
- standardy techniczne⁵⁰.

CMS monitoruje zgodność SMS operatora z przepisami i wewnętrznymi procedurami zarządzania bezpieczeństwem oraz przestrzeganie przez personel operatora procedur bezpieczeństwa i wypełniania swoich obowiązków dotyczących bezpieczeństwa. W tym celu CMS obejmuje:

- uprawnienia operatora;
- instrukcje, dzienniki, zapisy;
- normy szkoleniowe;
- procedury i instrukcje systemu zarządzania⁵¹.

Jeśli ta sama osoba pełni funkcje kierownika ds. bezpieczeństwa oraz kierownika ds. monitorowania zgodności, to kierownik odpowiedzialny musi zapewnić jej odpowiednie zasoby do wykonywania obowiązków wynikających z obydwu stanowisk⁵². Mogą one obejmować podległy personel, narzędzia informatyczne i inne. Również w przypadku łączenia CMS i SMS przez ten sam personel konieczne jest zapewnienie, że audyty i inspekcje SMS wykonywać będą osoby niezaangażowane w dany SMS⁵³. Umoż-

⁴⁷ AMC1 ORO.GEN.200(a)(6) lit. (c) pkt (3), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁴⁸ AMC1 ORO.GEN.200(a)(6) lit. (c) pkt (2), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁴⁹ *Flight support services* obejmują przede wszystkim usługi planowania lotów, obliczania osiągnięć statków powietrznych, wyważenia statków powietrznych, kontroli i nadzoru bieżących operacji.

⁵⁰ GM2 ORO.GEN.200. (a) (6) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁵¹ AMC1 ORO.GEN.200 (a) (6) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁵² AMC1 ORO.GEN.200 (a) (6) lit. (c) pkt (5), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁵³ AMC1 ORO.GEN.200 (a) (6) lit. (c) pkt (6), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

liwia to zatrudnienie dodatkowych audytorów, również zewnętrznych, do przeprowadzenia czynności monitorowania zgodności danego SMS z przepisami, ale również z SMM. W takim przypadku potwierdzenie zamknięcia niezgodności SMS powinien wystawić kierownik odpowiedzialny.

8. Odpowiedzialność za działania zlecone

Operator może zdecydować o przekazaniu części działalności lotniczej mieszczącej się w zakresie certyfikatu AOC i dołączonych do niego zaawierzeń. Podwykonawcami mogą być organizacje posiadające wymagane certyfikaty lub zatwierdzenia do wykonywania danego rodzaju działalności lotniczej lub też nieposiadające takich dokumentów, w przypadku, w którym dany rodzaj działalności nie jest certyfikowany lub koncesjonowany, np. obsługa naziemna statków powietrznych w niektórych państwach. Jeżeli ma to miejsce, operator musi samodzielnie ocenić zdolność danej organizacji do wykonania bezpiecznych i zgodnych z właściwymi przepisami (wymagania jakościowe) działań zleconych. Wymaga to zaangażowania przez operatora zarówno swojego SMS, jak i CMS. Operator musi określić wymagania do poziomu bezpieczeństwa i jakości działań zleconych, które będą wykorzystane w trakcie zatwierdzenia tej organizacji do podpisania kontraktu.

Przykładami działań zleconych przez operatora lotniczego są:

- odladzanie statków naziemnych (de-icing/anti-icing);
- obsługa naziemna;
- zabezpieczenie operacji (obejmujące obliczenia osiągow statków powietrznych, planowanie lotów, zapewnianie danych nawigacyjnych, kontrolę operacyjną (dispatch);
- szkolenia;
- przygotowanie instrukcji i dokumentacji⁵⁴.

W każdym przypadku działań zleconych to operator odpowiada za ich poziom bezpieczeństwa i zgodność z przepisami. W związku z tym SMS i CMS operatora musi zawierać procedury do nadzorowania podwykonawcy. Audyty i inspekcje podwykonawców muszą być ujęte w planie działań zarządzania bezpieczeństwem oraz w planie monitorowania zgodności (planie audytów)⁵⁵.

Poza tym ważne jest, aby umowa podpisana pomiędzy operatorem a podwykonawcą dokładnie wymieniła rodzaje działań zleconych oraz jasno określała, które przepisy lub normy będą obowiązywały przy

⁵⁴ GM1 ORO.GEN.205 lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁵⁵ AMC1 ORO.GEN.205 lit. (c), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

wykonywaniu tej działalności przez podwykonawcę⁵⁶. Pożądane jest, aby do umowy o działaniach zleconych dołączony był w formie załącznika SLA (ang. *Service Level Agreement*)⁵⁷, w którym zamieszczony jest katalog zleconych działań z przypisanymi wymaganiami co do zgodności z przepisami (normy jakościowe) i utrzymania poziomu bezpieczeństwa (normy bezpieczeństwa). SLA mogą również obejmować kary umowne za niedotrzymanie przez podwykonawcę ustalonych wymagań jakościowych i bezpieczeństwa, włącznie z kryteriami pozwalającymi na zerwanie umowy z podwykonawcą, który w rażący sposób nie dotrzymuje poziomu dostarczanych usług wymaganego przez operatora.

9. Dokumentacja systemu zarządzania operatorem

EASA poświęca dużo uwagi w AMC i GM do rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 na dokumentację systemu zarządzania operatorem – w tym SMS. Spowodowane jest to przede wszystkim znaczną liczbą wymagań skierowanych do operatorów, odnoszących się do zakresu prowadzonej dokumentacji i sposobów jej archiwizowania.

System zarządzania operatorem może być opisany w części instrukcji operacyjnej⁵⁸ lub w oddzielnym dokumencie⁵⁹. Istnieje również możliwość opisanego go w kilku różnych dokumentach (np. *Podręczniku zarządzania bezpieczeństwem* i *Podręczniku monitorowania zgodności*, które są względem siebie i innej dokumentacji operatora oddzielne) pod warunkiem, że będzie wskazane, gdzie znajdują się wymagane elementy – poprzez listę referencyjną i odpowiednie odniesienia w powiązanych dokumentach. Ich przydatność jest nieoceniona dla personelu potrzebującego dokładnej wiedzy na temat systemu zarządzania, ale również dla władzy lotniczej w czasie czynności nadzoru, do audytowania spełnienia wymagań stawianych systemowi zarządzania. Każdy dokument, w którym są opisane elementy lub procedury systemu zarządzania, powinien być uznawany za integralną część dokumentacji systemu zarządzania organizacją. Nie ma obowiązku duplikowania tej samej informacji w różnych dokumentach⁶⁰.

⁵⁶ AMC1 ORO.GEN.205 lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁵⁷ Wykorzystywane w polskiej literaturze tłumaczenie SLA to Gwarancja świadczonych usług. Zob.: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/24715/Gwarancja_Jakosci_Swiadczone.pdf [dostęp: 10.10.2015].

⁵⁸ Instrukcja operacyjna (ang. *Operational Manual*) – instrukcja ustanowiona przez operatora lotniczego w celach wykonywania zarobkowego transportu lotniczego oraz użytkowania skomplikowanych technicznie statków powietrznych z napędem silnikowym, która zawiera wszelkie niezbędne instrukcje, informacje i procedury dla wszystkich użytkowanych statków powietrznych i personelu operacyjnego, umożliwiające członkom personelu wykonywanie ich obowiązków; zgodnie z pkt 8b Załącznika IV do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. z późn. zm.

⁵⁹ AMC1 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁶⁰ GM1 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

Zgodnie z AMC1 ORO.GEN.200(a)(5) dokumentacja systemu zarządzania operatorem musi obejmować minimum:

- oświadczenie kierownika odpowiedzialnego potwierdzające chęć nieustannego spełniania przez operatora wymagań wewnętrznych i właściwych przepisów;
- zakres działalności operatora;
- nazwiska osób zajmujących stanowiska w systemie zarządzania operatorem – kierownika odpowiedzialnego oraz wszystkich podległych mu osób, których obowiązkiem będzie zapewnienie, że działalność operacyjna będzie bezpieczna i zgodna z właściwymi przepisami⁶¹;
- opis infrastruktury operatora przeznaczonej do zarządzania i zabezpieczenia działalności operacyjnej⁶²;
- procedury zapewniania zgodności operatora z przepisami⁶³;
- procedury wprowadzania zmian do dokumentacji systemu zarządzania operatorem⁶⁴.

Najważniejszym dokumentem SMS jest *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem* (SMM)⁶⁵. Może być oddzielnym dokumentem, ale wymagane elementy SMM mogą być również zawarte w innej dokumentacji systemu zarządzania – np. instrukcji operacyjnej⁶⁶. SMM dokumentuje wszystkie kwestie związane z zarządzaniem bezpieczeństwem, włączając w to politykę bezpieczeństwa, cele bezpieczeństwa i procedury związane z bezpieczeństwem oraz obowiązki poszczególnych osób personelu w zakresie bezpieczeństwa⁶⁷. SMM powinien zawierać:

- zakres systemu zarządzania bezpieczeństwem;
- politykę i cele bezpieczeństwa;
- zakres odpowiedzialności kierownika odpowiedzialnego związany z bezpieczeństwem;
- zakres obowiązków kluczowego personelu związanego z bezpieczeństwem;
- procedury kontroli nad dokumentacją;
- systemy identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem;
- planowanie działań w zakresie bezpieczeństwa;
- monitorowanie poziomu bezpieczeństwa;
- zgłaszanie i badanie incydentów;

⁶¹ Zgodnie z przepisem ORO.GEN.210, Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

⁶² Zgodnie z przepisem ORO.GEN.215, Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

⁶³ Zgodnie z przepisem ORO.GEN.200(6), Rozporządzenie Komisji (UE) nr 965/2012...

⁶⁴ AMC1 ORO.GEN.200(a)(6) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁶⁵ SMM (ang. *Safety Management Manual*) – *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem* opisujący SMS. Nie należy go mylić z *Safety Management Manual ICAO* [Doc 9859] (tzw. ICAO SMM), który jest materiałem doradczym do SARP's 19 Załącznika do konwencji chicagowskiej i opisuje zasady implementowania i utrzymania zarządzania bezpieczeństwem według ICAO.

⁶⁶ AMC2 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (c), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁶⁷ AMC2 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

- planowanie działań w sytuacjach awaryjnych;
- zarządzanie zmianą (łącznie ze zmianami organizacyjnymi dotyczącymi zakresu obowiązków związanych z bezpieczeństwem);
- promowanie bezpieczeństwa⁶⁸.

SMM powinien stanowić kluczowy instrument komunikowania podejścia do bezpieczeństwa w całej organizacji⁶⁹. Z tego powodu operator musi zapewnić dostęp do tego dokumentu wszystkim osobom zaangażowanym w zarządzanie bezpieczeństwem w organizacji. Personel może posiadać wyciąg odpowiadający zakresowi swojej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w sytuacji rozdzielenia SMM i zamieszczenia go w różnych dokumentach lub procedurach.

10. Bibliografia

Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Annex III – Part-ORO, EASA, wyd. 2, zmiana 2, 21 lipca 2015 z późn. zm.

Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Raport Polskiego Klubu Lotniczego, Warszawa 2015.

European Aviation Safety Plan 2014–2017 (EASp), EASA 2014, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/European-Aviation-Safety%20Plan-%28E-ASp%29-2014-2017.pdf> [dostęp: 30.10.2015]

GALEJ P.: *Human Factors Management*. The 2nd International Aviation Management Conference, Ankara 2014.

GALEJ P., JEDUT M., SZAFRĄŃSKA M.: *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego w organizacjach lotniczych*. Praca naukowo-badawcza, kod pracy: III.2.15.1.0, AON, Warszawa 2014.

GALEJ P.: *Podstawy prawne implementacji systemu zarządzania bezpieczeństwem w polskich przedsiębiorstwach lotniczych*. Materiały pokonferencyjne, II ogólnopolska konferencja „Air law and technology”, Rzeszów 2014.

Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ICAO [Doc 9859], wyd. 2, ICAO, Montreal 2009.

Safety Management Manual ICAO [Doc 9859], wyd. 3, ICAO, Montreal 2012.

ŻYLIŃSKI M.: *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. Wyd. 2, Warszawa 2011.

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz

⁶⁸ AMC2 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (b), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

⁶⁹ AMC2 ORO.GEN.200(a)(5) lit. (a), *AMC and GM to Annex III – Part-ORO...*

podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007.

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 z późn. zm.;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE z późn. zm.;

Załącznik 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, ICAO, wyd. 1, Montreal 2013.

Strony internetowe

<http://www.caa.co.uk>

<http://www.easa.europa.eu>

<http://www.flightsafetyfoundation.org>

<http://www.iata.org>

<http://www.icao.int>

<http://www.pkl.org.pl>

<http://www.tc.gc.ca>

<http://www.ulc.gov.pl>

Zarządzanie bezpieczeństwem przez agenta obsługi naziemnej

1. Wprowadzenie

Kiedy osobę niezwiązaną z branżą lotniczą poprosi się o to, by wymienić przedsiębiorców wykonujących na terenie portu lotniczego działalność gospodarczą, zapewne wskaże jedynie przewoźnika lotniczego oraz zarządzającego portem lotniczym. Tymczasem wymienienie tylko tych dwóch podmiotów jest niesłusznym uproszczeniem rynku lotniczego, na którym występują także inni przedsiębiorcy, a wśród nich również agent obsługi naziemnej. Świadczone przez niego usługi często przypisywane są zarządzającemu portem lotniczym czy też szerzej – zarządzającemu lotniskiem¹. Czasami faktycznie wskazane tu podmioty wykonują obsługę naziemną, ale zazwyczaj zajmuje się tym odrębny przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie lotniczej działalności, jaką jest obsługa naziemna, czyli tzw. *handling*². Przybliżenie zarządzania bezpieczeństwem w działalności handlingowej jest istotne z uwagi na fakt, iż usługi obsługi naziemnej stanowiące jej przedmiot świadczone są przewoźnikom lotniczym i innym użytkownikom statków powietrznych na terenie portu lotniczego, a zatem przy jej wykonywaniu agent handlingowy musi współpracować równocześnie z zarządzającym portem lotniczym i z użytkownikami portu lotniczego, w tym w szczególności z przewoźnikiem lotniczym. To, jak wykonujący obsługę naziemną będzie zarządzać bezpieczeństwem wewnątrz własnej organizacji, niewątpliwie wywrze wpływ na bezpieczne wykonywanie operacji lotniczych przez przewoźnika, a także, jak się wydaje, sam port lotniczy.

¹ Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm. (dalej jako: pr. lotn.) lotniskiem jest wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych, wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym, wpisany do rejestru lotnisk. Natomiast portem lotniczym jest lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych (art. 2 pkt 17 pr. lotn.), czyli lotów, które związane są z lądowaniem handlowym, tj. lądowaniem w celu zabrania lub pozostawienia pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, przewożonych odpłatnie (art. 2 pkt 8 i 9 pr. lotn.).

² Od angielskiego zwrotu *ground handling*, co oznacza obsługę naziemną.

Ramy prawne wykonywania obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii Europejskiej wyznacza dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty³. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do jej implementacji do krajowych porządków prawnych. Harmonizacja ta sprzyjała otwarciu rynku obsługi naziemnej⁴. W Polsce wdrożenie dyrektywy 96/67/WE nastąpiło w drodze ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁵, a także w drodze Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych⁶.

2. Wykonywanie obsługi naziemnej

2.1. Usługi obsługi naziemnej

Usługi obsługi naziemnej, jak zostało zasygnalizowane powyżej, stanowią przedmiot samej obsługi naziemnej. Dyrektywa 96/67/WE, a w ślad za nią przepisy krajowe, w tym rozporządzenie o obsłudze naziemnej, wymienia 11 kategorii usług obsługi naziemnej. Mimo wprowadzenia dalszych podziałów usług wewnątrz poszczególnych kategorii, wciąż trudno jednoznacznie określić zakres przedmiotowy każdej z nich. Przybliżenie usług handlingowych jest niezbędne do tego, by wyznaczyć obszar omawianej działalności, a tym samym obszar zarządzania bezpieczeństwem przez agenta handlingowego. Usługi zostaną opisane w brzmieniu przyjętym w załączniku do polskiego rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej.

³ Dz.Urz. UE L 272 z 25.10.1996 r., s. 36 z późn. zm., dalej jako: dyrektywa 96/67/WE. Od 2011 r. trwały prace nad zmianą dyrektywy na rozporządzenie w sprawie usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii (zob.: wniosek Komisji Europejskiej – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii i uchylające dyrektywę Rady 96/67/WE, 2011/0397(COD), 1.12.2011, COM(2011) 824 wersja ostateczna). Jednak w marcu 2015 r. Komisja Europejska zdecydowała o wycofaniu wniesionego przez nią wniosku ustawodawczego dotyczącego wskazanego tu rozporządzenia, a jako uzasadnienie wskazano brak perspektyw na osiągnięcie porozumienia co do finalnego kształtu rozporządzenia przez państwa członkowie Unii Europejskiej. Na temat zmian, jakie wprowadzać miało nowe rozporządzenie, zob.: K. JAWOREK: Świadczenie usług obsługi naziemnej w świetle dyrektywy 96/67/WE oraz projektu rozporządzenia o świadczeniu usług naziemnych w portach Unii – analiza prawnoporównawcza. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*. Bydgoszcz 2014, s. 135–147; D. DE BOURNONVILLE: *Groundhandling at European Airports. An update over the new rules proposed by the European Commission*. "The Aviation & Space Journal", April/June 2013, Year XII N° 2, s. 17–23.

⁴ Zob.: tiret 5 preambuły dyrektywy 96/67/WE. O otwieraniu rynku obsługi naziemnej przez dyrektywę 96/67/WE zob.: W. DESELAERS: *Liberalisation of Ground Handling Services at Community Airports*. "AIR & Space LAW" 1996, Vol. XXI, no. 6, s. 260–266.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm., dalej jako: pr. lotn.

⁶ Dz.U. poz. 1378, dalej: rozp. obsł. naz. Jest to już czwarte rozporządzenie regulujące problematykę obsługi naziemnej w Polsce. Poprzednimi były: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 90, poz. 849, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 128, poz. 1071, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 83, poz. 695.

Pierwszą z kategorii usług obsługi naziemnej jest obsługa w zakresie administracji naziemnej i nadzoru. Obejmuje ona reprezentację i kontakty z władzami lokalnymi lub innymi instytucjami, regulowanie płatności w imieniu przewoźnika lotniczego lub innego użytkownika statku powietrznego oraz zapewnienie pomieszczeń biurowych dla jego przedstawicieli, kontrolę załadowania, przyjmowanie wiadomości i telekomunikację, obsługę, przechowywanie i administrację urządzeń ładunkowych, a także inne czynności nadzoru przed, w czasie i po zakończeniu lotu oraz inne czynności administracyjne na żądanie przewoźnika lotniczego lub innego użytkownika statku powietrznego.

Druga kategoria to obsługa pasażerów. W jej skład wchodzi szeroki zakres usług świadczonych pośrednio na rzecz pasażerów, zwanych w branży lotniczej „pax”, a mianowicie wszelka pomoc świadczona pasażerom przylatującym, odlatującym czy też przesiadającym się, w tym sprawdzanie biletów i dokumentów podróży, rejestrowanie bagażu i przemieszczanie go do sortowni. Większość z usług zaliczanych do tej kategorii świadczona jest na terenie powszechnie dostępnym dla wszystkich, czyli tzw. *landside*. Jest to część „nielotnicza” lotniska. Jej przeciwieństwem jest tzw. *airside* – „lotnicza” część lotniska, którą zgodnie z art. 2 pkt 6 pr. lotn. jest obszar trwale przeznaczony do startów i lądowań statków powietrznych oraz do związanego z tym ruchu statków powietrznych, wraz z urządzeniami służącymi do obsługi tego ruchu, do którego dostęp jest kontrolowany. Przebywać mogą w niej jedynie osoby wyposażone w odpowiednią przepustkę, które pozytywnie przeszły kontrolę bezpieczeństwa, a także pasażerowie. Można by uznać, że wówczas gdy agent handlingowy pomaga osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonych możliwościach ruchowych wejść na pokład statku powietrznego, dowożąc ją wózkem inwalidzkim do tzw. ambulifta⁷, to wykonuje swoją działalność w zakresie drugiej kategorii usług handlingowych na terenie *airside*, a dokładniej na rampie, czyli płycie postojowej. Jednakże, jak okaże się w dalszej części rozdziału, kwalifikacja ta wcale nie jest jednoznaczna.

Kategoria trzecia to obsługa bagażu, która obejmuje jego obsługę na terenie sortowni, sortowanie, przygotowanie do odlotu, załadowanie i wyładowywanie z urządzeń służących do przemieszczania go ze statku powietrznego do sortowni i w drugą stronę, jak również transport bagażu z sortowni na teren odbioru bagażu. Zauważyć można, że są to działania mające na celu skierowanie bagażu na odpowiedni rejs, jednakże nie obejmują one samego załadowania bagażu na statek powietrzny.

⁷ Jest to pojazd przeznaczony do umożliwienia osobie niepełnosprawnej wejścia na pokład poprzez podwyższenie platformy, na której znajduje się osoba niepełnosprawna oraz jej opiekun, i umieszczenie jej na wprost drzwi samolotu.

Następna kategoria składa się z dwóch podkategorii, a mianowicie z obsługi ładunków i poczty⁸. Pierwsza z nich, czyli tzw. obsługa cargo, obejmuje fizyczną obsługę wywozu, transferu i przywozu, obsługę w zakresie związanych z tym dokumentów, procedur celnych i stosowania procedury bezpieczeństwa uzgodnionej między stronami lub wynikającej z okoliczności. Druga to obsługa poczty, w zakres której wchodzi fizyczna obsługa poczty przylatującej lub odlatującej, obsługa w zakresie związanych z tym dokumentów i stosowanie procedury w zakresie bezpieczeństwa uzgodnionej między stronami lub wynikającej z okoliczności. Odnośnie do szczegółowych procedur związanych z obsługą zarówno ładunków, jak i poczty, wyróżnić można procedury ogólne oraz odnoszące się do przedmiotów szczególnego rodzaju, np. łatwo psujących się ładunków czy też przewozu zwierząt oraz – jeżeli brać pod uwagę pocztę – np. poczty dyplomatycznej.

Piąta kategoria usług handlingowych obejmuje najszerszy zakres świadczonych usług. Mowa tu mianowicie o obsłudze płytowej, zwanej inaczej obsługą rampy. Pierwsze trzy jej rodzaje, tj. prowadzenie statku powietrznego na ziemi po lądowaniu i przed startem, czyli tzw. *marshalling*, pomoc przy blokowaniu statku powietrznego i dostarczenie odpowiednich urządzeń, łączność pomiędzy statkiem powietrznym i podmiotem wykonującym usługi w części lotniczej portu lotniczego, są usługami obsługi naziemnej tylko wówczas, gdy nie są wykonywane przez służbę ruchu lotniczego⁹ lub zarządzającego portem lotniczym¹⁰. Pozostałymi usługami z obszaru przedmiotowego piątej kategorii są załadunek i rozładunek statku powietrznego, w tym zapewnienie i obsługa odpowiednich urządzeń, jak również transport załogi i pasażerów między statkiem powietrznym i terminalem, transport bagażu między statkiem powietrznym i terminalem, dostarczenie i obsługa właściwych urządzeń do uruchamiania silników, holowanie statku powietrznego przed startem i po lądowaniu oraz zapewnienie urządzeń odpowiednich do tego celu, transport do statku powietrznego, załadunek na statek powietrzny i wyładunek z niego żywności i napojów.

Kategoria szósta ma na celu utrzymanie czystości zewnętrznej i wewnętrznej statku powietrznego. W zakresie obsługi statków powietrznych – tak brzmi nazwa wymienianych tu usług, mieści się czyszczenie statku powietrznego na zewnątrz i wewnątrz, czyszczenie toalet i zaopatrywanie w wodę, a także ponowne zaopatrzenie kabiny w odpowiednie wyposażenie, przechowywanie tego wyposażenia. Inne usługi z tego obszaru

⁸ Na temat kategorii czwartej szerzej w: A. KWASIBORSKA: *Wybrane zagadnienia przewozu przesyłek w transporcie lotniczym*. „Logistyka” 2011, nr 4, s. 532–537.

⁹ Służba ruchu lotniczego (*Air Traffic Service, ATS*). Szerzej na temat służby ruchu lotniczego w: T.M. MARKIEWICZ: *Podstawowe zagadnienia zarządzania ruchem lotniczym*. Warszawa 2010.

¹⁰ W załączniku do dyrektywy 96/67/WE podane tu usługi wyklucza się z usług obsługi naziemnej, o ile nie są świadczone przez służbę ruchu lotniczego. A zatem ustawodawca polski rozszerzył zakres podmiotów, które wykonując omawiane usługi, eliminując je z zakresu usług handlingowych.

to także chłodzenie i ogrzewanie kabiny, jak również czynności mające bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo wykonywanych przez przewoźnika operacji lotniczych, a mianowicie usuwanie śniegu i lodu oraz odladzanie statku powietrznego.

Obsługa w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w materiały napędowe to następna kategoria usług handlingowych. Obejmuje organizację i wykonywanie czynności tankowania¹¹ i roztankowywania, w tym przechowywanie paliwa oraz kontrolę jakości i liczby dostaw paliwa, a także neutralizację resztek materiałów napędowych, co ma szczególne znaczenie z uwagi na ryzyko ich zapłonu, zwłaszcza na płycie postojowej.

Kategorią budzącą największe wątpliwości co do jej zakresu jest obsługa dotycząca utrzymania statków powietrznych (ang. *maintenance*), a to z uwagi na podobieństwo zaliczanych do niej usług do usług, o których mowa w Part M i Part-145¹², tj. do obsługi technicznej¹³. Trudno bowiem jednoznacznie określić, czy do omawianej kategorii usług handlingowych zalicza się obsługa liniowa i bazowa w rozumieniu przepisów Part-145. Zgodnie z rozporządzeniem o obsłudze naziemnej do ósmej kategorii zaliczają się rutynowe czynności dokonywane przed lotem, nierutynowe czynności wykonywane na żądanie przewoźnika lotniczego lub innego użytkownika statku powietrznego, obsługa administracyjna oraz dostarczanie części zapasowych i odpowiedniego sprzętu, a także występowanie o rezerwację lub rezerwowanie odpowiedniego miejsca do parkowania lub hangaru.

Dziewiąta kategoria – obsługa w zakresie operacji lotniczych i czynności administracyjnych związanych z załogą obejmuje przygotowanie lotu w porcie odlotu lub w każdym innym miejscu, pomoc podczas lotu, w tym przekazywanie nowych poleceń, jeżeli jest to potrzebne, czynności po wykonaniu lotu oraz czynności administracyjne związane z załogą.

Transport naziemny jest przedostatnią kategorią usług handlingowych. W jej zakres wchodzić dwie grupy usług – organizacja i realizacja przewozu załogi, pasażerów, bagażu, ładunków między terminalami w tym samym porcie lotniczym, z wyłączeniem jednak przewozu między statkiem powietrznym i innym punktem znajdującym się w granicach tego samego portu, oraz każdy specjalny transport wykonywany na żądanie przewoźnika

¹¹ Wymienić można dwa rodzaje tankowania – grawitacyjne i ciśnieniowe. Zob.: J. MARZAŁKIEWICZ: *Zaopatrywanie samolotów w paliwo podczas obsługi naziemnej*. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Działalność lotnicza w Polsce*. Bydgoszcz 2015, s. 246–252.

¹² Zob.: Załącznik I i II rozporządzenia Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdatości do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych części i wyposażenia, a także w sprawie zatwierdzeń udzielanych organizacjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania (Przekształcenie), Dz.Urz. UE. L 362 z 17.12.2014 r., z późn. zm., s. 1.

¹³ Zgodnie z art. 2 lit. h rozporządzenia (UE) 1321/2014 „obsługa techniczna” oznacza czynność lub zespół następujących czynności: przegląd, naprawa, kontrola, wymiana, modyfikacja statku powietrznego bądź jego podzespołu lub naprawa usterek, z wyjątkiem przeglądu przed lotem. „Przegląd przed lotem”, zgodnie z art. 2 lit. j wskazanego tu rozporządzenia, oznacza kontrolę przeprowadzaną przed wylotem w celu zagwarantowania zdolności statku powietrznego do wykonania zamierzonego lotu.

lotniczego lub innego użytkownika statku powietrznego. A zatem jest to tylko transport odbywający się w powszechnie dostępnej części lotniska, czyli *landside*.

Obsługa w zakresie zaopatrzenia pokładowego statków powietrznych w żywność i napoje, czyli catering, jest ostatnią grupą usług obsługi naziemnej. Obejmuje utrzymywanie kontaktów z dostawcami i zarządzanie administracyjne, przechowywanie żywności i napojów oraz sprzętu niezbędnego do ich przygotowania, czyszczenie tego sprzętu, a także przygotowanie i dostawę sprzętu oraz zapasów pokładowych (żywności i napojów). W tym miejscu należy przypomnieć, że usługi polegające na transporcie do statku powietrznego, załadunku na statek powietrzny i wyładunku ze statku powietrznego produktów żywnościowych zaliczono do kategorii piątej, czyli obsługi płytowej.

2.2. Sposoby wykonywania obsługi naziemnej

Przez sposoby wykonywania obsługi naziemnej rozumie się to, czy jest ona wykonywana na swoją rzecz, czy na rzecz podmiotu trzeciego.

Pierwszy z nich ma miejsce wówczas, gdy użytkownik portu lotniczego, którym jest przewoźnik lotniczy, sam sobie świadczy usługi obsługi naziemnej, czyli jest to tzw. *self-handling*. Nie musi zatem zawierać z innymi podmiotami umów zlecających wykonywanie przedmiotowych usług, ponieważ sam jest w pewnym sensie zleceniodawcą i zleceniobiorcą. Wykonywanie usług handlingowych przez samego przewoźnika lotniczego zaliczyć można do świadczenia usług na zasadzie *in-house*, tj. wewnątrz danej organizacji, czego przeciwieństwem jest *outsourcing*.

Drugi sposób wykonywania obsługi naziemnej polega na świadczeniu usług obsługi naziemnej na rzecz innych podmiotów. A zatem będzie to przedsiębiorca zewnętrzny, zarządzający portem lotniczym, ale i przewoźnik lotniczy, jeżeli świadczy usługi handlingowe nie na swoją rzecz, a na rzecz innego przewoźnika. Jako uzasadnienie *outsourcingu* tego typu usług wskazać można chęć skoncentrowania się linii lotniczych na ich głównej działalności, jaką są przewozy lotnicze, a także kwestie związane z redukcją kosztów obsługi¹⁴. Podstawą wykonywania tego rodzaju obsługi naziemnej jest szczególna umowa. Najczęściej jest nią ustandaryzowana umowa handlingowa, czyli *Standard Ground Handling Agreement* (SGHA), której wzór stworzyli eksperci z branży uczestniczący w spotkaniach grupy roboczej the Aviation Ground Services Agreements Working Group (AGSA WG)

¹⁴ C. TEMPLIN: *Competition for Airport Services – Ground Handling Services in Europe: Case Studies on Six Major European Hubs*. W: P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MÜLLER, H.-M. NIEMEIER (eds.): *Airport Competition. The European Experience*. Surrey 2010, s. 394 oraz powoływana tam literatura.

funkcjonującej w ramach IATA¹⁵, oraz umowa o jakości świadczonych usług (*Standard Level Agreement, SLA*). Wzory tych umów znajdują się w wydawanym przez IATA podręczniku zawierającym standardy i procedury w zakresie wykonywania obsługi handlingowej – IATA Airport Handling Manual (AHM)¹⁶. W odróżnieniu jednak od samego AHM, wznawianego co roku, standardowa umowa handlingowa nowelizowana jest co pięć lat. Sprzyja to stabilizacji stosunków prawnych pomiędzy jej kontrahentami. To właśnie podmioty świadczące przedmiotowe usługi na rzecz innych użytkowników portu lotniczego określane są mianem agenta obsługi naziemnej. I to wokół niego, a także odnoszących się do niego zasad bezpieczeństwa, skupi się uwaga autorki niniejszego rozdziału. Nie oznacza to oczywiście, że tzw. *self-handler* nie musi ich przestrzegać, skoro wykonuje tę samą działalność. Jednakże główną jego działalnością są przewozy lotnicze, a z nimi związany jest obowiązek wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System, SMS*), który może niejako oddziaływać na wykonywaną przez niego samoobsługę w zakresie działalności handlingowej. Tymczasem agent obsługi naziemnej świadczy usługi na rzecz innych podmiotów i w stosunku do niego nie istnieje obowiązek wdrożenia SMS, toteż uzasadnione jest zbadanie tego, w jaki sposób dba on o zachowanie bezpieczeństwa podczas wykonywania świadczonych przez siebie usług.

2.3. Reglamentacja wykonywania obsługi naziemnej

Dyrektywa 96/67/WE, a dokładnie jej art. 14, umożliwia państwom członkowskim Unii Europejskiej wprowadzenie reglamentacji wykonywania obsługi naziemnej w postaci zezwolenia czy też zgody (ang. *approval*). Państwa członkowskie mają także dowolność kształtowania zakresu podmiotowego wprowadzanego instrumentu reglamentacji wykonywania omawianej działalności gospodarczej, tj. tego, czy wymóg ten odnosić się będzie do podmiotu wykonującego obsługę naziemną na rzecz osób trzecich, do użytkownika portu lotniczego wykonującego własną obsługę naziemną, czy też ich obu. Warunkiem jest jednak wydanie zezwolenia przez władzę publiczną niezależną od zarządzającego portem lotniczym.

Polski ustawodawca obowiązek uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności handlingowej wprowadził wyłącznie dla agentów obsługi naziemnej. Zgodnie bowiem z art. 173 ust. 1 lit. b pr. lotn. uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach

¹⁵ International Air Transport Association, Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Lotniczych – międzynarodowa organizacja handlowa powstała w 1945 r. zrzeszająca ok. 260 przewoźników lotniczych z 117 krajów, co odpowiada 83% światowego ruchu lotniczego, <http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx> [dostęp: 24.11.15].

¹⁶ W 2015 r. IATA wydała 35 edycję AHM – IATA, *Airport Handling Manual*, 35th Edition, Montreal 2015, dalej jako: AHM. Szerzej o nim w dalszej części rozdziału.

użytku publicznego w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych. Natomiast art. 173 ust. 1a pr. lotn. wyłącza z kręgu podmiotów, które muszą uzyskać wspomniane zezwolenie, dwie grupy podmiotów: przewoźników lotniczych wykonujących własną obsługę naziemną własnych statków powietrznych, załóg, pasażerów, bagażu, towarów lub poczty oraz podmiotów wykonujących obsługę naziemną statków powietrznych, załóg, pasażerów, bagażu, towarów lub poczty w ramach działalności prowadzonej na swoją rzecz. Generalnie rzecz ujmując, self-handlerzy są zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na wykonywanie obsługi naziemnej. Niemniej jednak nie można zapominać, iż przewoźnicy lotniczy świadczący na swoją rzecz usługi handlingowe dla wykonywania swojej podstawowej działalności gospodarczej, którą są przewozy lotnicze, musieli wcześniej uzyskać koncesję wydawaną przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego¹⁷.

Zezwolenie na wykonywanie obsługi naziemnej wydawane jest w zakresie jednej lub kilku z 11 kategorii usług obsługi naziemnej lub w zakresie określonych rodzajów usług w poszczególnych kategoriach¹⁸. Wydaje je Prezes ULC w formie decyzji administracyjnej na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat¹⁹. Podmioty, które mogą wnioskować o uzyskanie zezwolenia, to zarządzający lotniskiem, przewoźnik lotniczy posiadający koncesję udzieloną przez właściwy organ wydający koncesje państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, tj. wydane zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1008/2008, przewoźnik lotniczy państwa trzeciego – jeżeli to wynika z umowy międzynarodowej, oraz przedsiębiorca, który posiada miejsce stałego pobytu lub siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strona umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

¹⁷ Przepisy odnoszące się do koncesji zawarte są w rozdziale 2 Działu VI ustawy – Prawo lotnicze oraz w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008 r., dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 1008/2008. Na temat koncesji na przewozy lotnicze szerzej w: M.C. DAŁKA-NOGA: *Problematyka prawna związana z udzieleniem koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego*. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*. Bydgoszcz 2014; L. BIELECKI, P. RUCZKOWSKI: *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Kielce 2010. Dalej jako: Prezes ULC.

¹⁸ Art. 176a pr. lotn.

¹⁹ Wyjątkiem jest przypadek wyboru agenta obsługi naziemnej w drodze konkursu zorganizowanego z uwagi na ograniczoną liczbę zezwoleń wprowadzoną przez Prezesa ULC z powodu ograniczeń dysponowanej powierzchni portu lotniczego lub przepustowości, gdy zezwolenie wydawane jest na okres nie dłuższy niż 7 lat (art. 179 ust. 11 w zw. z ust. 1 pr. lotn.).

Konieczność uzyskania zezwolenia na wykonywanie obsługi naziemnej to podstawowe ograniczenie swobody wykonywania omawianej działalności, odnoszące się – jak zostało wyżej wskazane – tylko do podmiotów świadczących usługi handlingowe na rzecz osób trzecich. Jednak w pewnych określonych sytuacjach możliwe jest wprowadzanie dalszych ograniczeń, odnoszących się już zarówno do agentów obsługi naziemnej, jak i do self-handlerów.

Pierwsze z nich to limitowanie dostawców omawianych usług z uwagi na przedmiot wykonywanych usług. Mowa mianowicie o grupie czterech usług: obsłudze bagażu, obsłudze rampy, obsłudze paliwowej oraz obsłudze ładunku i poczty w zakresie obsługi fizycznej i poczty przy przyjmowaniu, wydawaniu lub przekazywaniu między terminalem lotniczym a statkiem powietrznym. W odniesieniu do wskazanych tu usług liczba podmiotów wykonujących je nie może być mniejsza niż dwa, zarówno podmiotów świadczących usługi na rzecz osób trzecich, jak i podmiotów wykonujących własną obsługę naziemną²⁰. Podkreślenia wymaga fakt, że polski ustawodawca zrezygnował z ograniczania liczby podmiotów z uwagi na wskazane tu rodzaje usług. Drugie ograniczenie ma związek z niewystarczającą powierzchnią, jaką dysponuje dany port lotniczy, lub istniejącymi na nim ograniczeniami przepustowości, co może mieć miejsce np. ze względu na rygory natury środowiskowej. Wówczas na podstawie art. 179 ust. 1 pr. lotn w zw. z art. 176b ust. 2 pkt 1 oraz art. 176b ust. 3 pkt 2 pr. lotn. Prezes ULC może ograniczyć liczbę zezwoleń dla agentów obsługi naziemnej oraz liczbę użytkowników wykonujących własną obsługę naziemną²¹, przy czym liczbę tych pierwszych może ograniczyć do nie mniej niż dwóch²².

Kończąc omówienie problematyki reglamentacji wykonywania obsługi naziemnej, trzeba także wspomnieć o certyfikacji. Uzyskanie certyfikatu wymagane jest do podjęcia i prowadzenia obsługi naziemnej statków powietrznych wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych w zakresie

²⁰ W tym miejscu należy dodać, że możliwość wprowadzania tego typu ograniczeń uzależniona jest od wielkości danego portu lotniczego, która obliczana jest z uwzględnieniem rocznej wielkości ruchu lub rocznej wielkości obsługiwanego cargo. Zob.: art. 6 i 7 dyrektywy 96/67/WE.

²¹ Prezes ULC czyni to w drodze decyzji wydanej z urzędu lub na wniosek zarządzającego portem lotniczym, w którym występują wspomniane ograniczenia.

²² Zob.: art. 179 ust. 2 pr. lotn.

obsługi materiałów niebezpiecznych w rozumieniu konwencji chicagowskiej²³ oraz w zakresie zaopatrywania statków powietrznych w materiały napędowe, jednakże z wyjątkiem wykonywanej przez przewoźników lotniczych obsługi własnych statków powietrznych i ładunków. Zgodnie z art. 160 ust. 2 pr. lotn. wydanie certyfikatu musi być poprzedzone procesem certyfikacji, który jest sprawdzeniem trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej. Certyfikację przeprowadza Prezes ULC. Wskazany tu organ administracji publicznej wydaje także sam certyfikat²⁴.

2.4. Infrastrukturalne uwarunkowania wykonywania obsługi naziemnej

Wykonywanie obsługi naziemnej nieodłącznie wiąże się z dostępem świadczącego te usługi do infrastruktury portu lotniczego i różnego rodzaju urządzeń. W celu zagwarantowania dostępu do nich zarządzający lotniskiem użytku publicznego zobowiązany jest umożliwić korzystanie przez agentów handlingowych i self-handlerów z urządzeń i przestrzeni lotniska na zasadach niepowodujących dyskryminacji i nieograniczających możliwości uczciwej konkurencji²⁵. Podobnie jest w przypadku tzw. scentralizowanej infrastruktury²⁶, czyli takiej infrastruktury wykorzystywanej do świadczenia usług obsługi naziemnej, której złożoność, koszty lub wpływ na środowisko naturalne nie pozwalają na jej podział lub podwojenie. Jak stanowi art. 180 ust. 3 pr. lotn., zarządzający lotniskiem użytku publicznego lub inny podmiot dysponujący elementami scentralizowanej infrastruktury ma obowiązek zarządzać nią w sposób umożliwiający korzystanie z niej przez samego zarządzającego lotniskiem, agentów obsługi naziemnej oraz użytkowników

²³ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.U. z 1959, Nr 35, poz. 212 ze zm. Należy przyjąć, że mowa tu o Załączniku 18 do konwencji – *Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną*, zamieszczonym w Załączniku do Obwieszczenia Nr 11 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 18 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC poz. 46. Zgodnie z zawartym w nim rozdziałem 1, poświęconym pojęciom, towary niebezpieczne (*dangerous goods*) to przedmioty lub substancje, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa, mienia lub środowiska i które są zamieszczone na liście towarów niebezpiecznych opublikowanej w instrukcjach technicznych lub zostały sklasyfikowane zgodnie z tymi instrukcjami. Szczegółowe regulacje w zakresie towarów niebezpiecznych znajdują się w wydawanym co roku przez IATA podręczniku *Dangerous Goods Regulations*. W 2016 r. zostanie wydana jego 57 edycja.

²⁴ Zgodnie z art. 161 ust. 3 pr. lotn. certyfikat wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 12 miesięcy, jeżeli jest wydawany po raz pierwszy, i nie dłuższy niż 36 miesięcy – przy kolejnym przedłużeniu, jeżeli przepisy Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.

²⁵ Art. 180 ust. 2 pr. lotn.

²⁶ Jej przykłady to: jednolity system odpraw pasażerów i bagażu wraz z wyposażeniem tego systemu, taśmociągi służące do transportu bagażu wewnątrz terminalu portu lotniczego, płyty przeznaczone do odladzania samolotów wraz z systemem utylizacji odpadów powstających w wyniku odladzania, a także centralny system dystrybucji paliwa. Zob.: § 33 ust. 1 rozp. obsł. naz.

portu lotniczego²⁷. Za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury lub za dostęp do urządzeń i powierzchni lotniska możliwe jest pobieranie przez zarządzającego portem lotniczym opłat. Przesłanki ich wprowadzenia oraz ustalanie wysokości określa rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej. Warto zwrócić uwagę na to, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał²⁸, iż zarządzający portem lotniczym nie może pobierać obok opłaty za korzystanie z urządzeń²⁹ i za dostęp do rynku obsługi naziemnej. Ta ostatnia, z uwagi na otwarty dostęp do wymienionego tu rynku, jest w świetle prawa unijnego niemożliwa do wprowadzenia.

3. Specyfika bezpieczeństwa w obsłudze naziemnej

Mimo iż usługi obsługi naziemnej obejmują 11 kategorii, w zakresie bezpieczeństwa w tego typu działalności lotniczej mowa jest najczęściej tylko o tych, które świadczone są na terenie lotniczej części lotniska, czyli na wspomnianym już *airside*³⁰. Określa się je wspólnym mianem usług rampowych (płytowych). W ich zakres wchodzi usługi kategorii piątej – obsługa rampowa, czy też płytowa, kategorii szóstej – obsługa statku powietrznego, kategorii siódmej – zaopatrywanie statku powietrznego w materiały napędowe oraz jak się wydaje – część usług kategorii czwartej – obsługa cargo oraz poczty wykonywana na lotniczej części lotniska, a także kategorii ósmej, czyli utrzymanie techniczne statku powietrznego. W większości jednak, mówiąc o obsłudze płytowej, wskazuje się tylko na trzy pierwsze z wymienionych tu kategorii usług³¹. Uzasadnieniem dla szczególnego dbania o bezpieczeństwo usług rampowych jest świadczenie ich na płycie postojowej, na terenie której ma miejsce naziemny ruch lotniczy statków powietrznych, ruch potrzebnych do ich obsługi specjalistycznych pojazdów, a także nierzadko samych pasażerów przemieszczających się na trasie terminal – samolot. Jest to także miejsce pracy różnego rodzaju personelu, w tym przede wszystkim agentów obsługi naziemnej. Niemniej jednak zajmujący się problematyką bezpieczeństwa w działalności handlingowej

²⁷ Art. 180 ust. 4 pr. lotn. precyzuje sposób udostępniania scentralizowanej infrastruktury, o której mowa w ust. 3, co ma mieć miejsce z uwzględnieniem: obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów; zapotrzebowania na usługi obsługi naziemnej oraz zasobów pomieszczeń i urządzeń; zasady niedyskryminacji i konieczności zapewnienia warunków dla uczciwej konkurencji.

²⁸ Zob.: wyrok TS UE (szósta izba) z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover przeciwko Langenhagen*, Rec. s. I11893, pkt 37–40, 44 i 60; wyrok TS UE (druga izba) z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-386/03 *Komisja przeciwko Niemcom*, Rec. s. I-6967, pkt 35 I.

²⁹ O ile ich wprowadzenie oparte jest na kryteriach odpowiadających tym z art. 16 ust. 3 dyrektywy 96/67/WE, tj. że kryteria te są właściwe, obiektywne, transparentne oraz niedyskryminacyjne.

³⁰ Zob.: A. Ek, R. AKSELSSON: *Aviation on the Ground: Safety Culture in a Ground Handling Company*. "The International Journal of Aviation Psychology" 2007, nr 17(1), s. 59–75; IATA, *AHM 600-699 Airside Management and Safety*.

³¹ Zob.: A. Ek, R. AKSELSSON: *Aviation on the Ground...*, s. 59; T. COMPA: *Obsługa statków powietrznych w porcie lotniczym*. „Logistyka” 2013, nr 6, s. 91.

zwracają uwagę głównie na dwa elementy naziemnego ruchu lotniczego, najbardziej narażone na zagrożenia występujące na rampie. Są to statki powietrzne oraz personel handlingowy świadczący usługi na terenie płyty postojowej, tzw. personel frontowy (*front-line personel*)³².

Odnosnie do statku powietrznego, zagwarantowanie jego bezpieczeństwa jest szczególnie istotne z uwagi na negatywne konsekwencje jego uszkodzenia, do którego może dojść w efekcie niewłaściwego wykonywania operacji przy użyciu specjalistycznego, ciężkiego sprzętu znajdującego się w pobliżu maszyny³³. Przede wszystkim podkreśla się utratę wartości statku powietrznego na skutek nieprawidłowo przeprowadzonej obsługi naziemnej³⁴. Wskazać należy także na pozostałe koszty związane z uszkodzeniem statku powietrznego, a mianowicie te wygenerowane przez wpływ uszkodzenia na rozkład lotów przewoźnika lotniczego, czyli opóźnienie lotów czy ich odwołanie, które stanowią podstawę do określonych w rozporządzeniu (WE) 261/2004³⁵ roszczeń pasażerów³⁶.

Zapewnienie bezpieczeństwa personelowi handlingowemu wykonującemu pracę na terenie rampy ma na celu wyeliminowanie lub przynajmniej zminimalizowanie wypadków, do jakich może dojść w jej trakcie. Pracownicy agenta obsługi naziemnej świadczący usługi na terenie płyty postojowej narażeni są na oddziaływanie wielu czynników sprzyjających wszelkiego rodzaju urazom i uszkodzeniom ciała, a nawet śmierci. Są to przede wszystkim obsługiwane przez nich sprzęty i urządzenia wykorzystywane do obsługi naziemnej (Ground Services Equipment, GSE), które muszą być odpowiednio serwisowane i prawidłowo używane³⁷. To także naziemny ruch

³² A. EK, R. AKSELSSON: *Aviation on the Ground...*, s. 59.

³³ Ibidem.

³⁴ The National Business Aviation Association: *New FBO Safety Standard Protects Against Ground-Handling Incidents*. "Ground Support Worldwide" 2015, March, s. 20. IATA jedną z części AHM poświęciła właśnie ocenie przez przewoźników kosztów wypadków z udziałem obsługi naziemnej – IATA, *AHM 660 Carrier Guidelines for Calculating Aircraft Accident Costs*. W: IATA: *AHM...*

³⁵ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.Urz. UE L 46 z 14.02.2010 r., s. 1. Szerzej na temat rozporządzenia (WE) 261/2004 w: A. KONERT: *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*. Warszawa 2010; EADEM: *Overbooking w transporcie lotniczym*. „Radca Prawny” 2007, nr 4; EADEM: *Zakres zastosowania Rozporządzenia 261/2004 – glosa do wyroku TS (czwarta izba) z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-173/07 Emirates Airlines Direktion für Deutschland v. Dietherowi Schenkelowi*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 4.

³⁶ Jeszcze jedną przyczyną opóźnienia lub odwołania lotów związaną bezpośrednio z obsługą naziemną jest niesprawny sprzęt przeznaczony do świadczenia usług obsługi naziemnej (Ground Services Equipment, GSE). W celu odpowiedniego dbania o stan GSE wdrażany jest program oznaczany skrótem EAM (Enterprise Asset Management), który zapewnia personelowi niezbędne informacje na temat danego sprzętu, a także pozwala wykorzystywać go w najbardziej efektywny sposób, generując przy tym mniejsze koszty; E. TALERICO: *Flight Delayed? Make Sure It's Not Because Of Broken Down GSE*. "Ground Support Worldwide" 2015, June/July, s. 20–23.

³⁷ O odpowiednim zarządzaniu sprzętem handlingowym (GSE) szerzej w: E. TALERICO: *Flight Delayed?...*, s. 20–23.

lotniczy (oraz jego natężenie)³⁸, który odbywa się na terenie płyty postojowej, obejmujący zarówno ruch statków powietrznych, pojazdów handlingowych, jak i wielu innych, np. pojazdów zarządzającego portem lotniczym czy odpowiednich służb stacjonujących na terenie portu. Należy wskazać także na niekorzystny wpływ warunków atmosferycznych na pracę agenta handlingowego. Mowa tu zarówno o ulewnym deszczu, wylądowaniach atmosferycznych, opadach śniegu i gradu, jak i o temperaturach – bardzo niskich i bardzo wysokich, które mogą wpływać szczególnie na takie usługi, jak tankowanie statku powietrznego, jego odladanie czy załadunek bagażu³⁹. Wszystkie te czynniki dodatkowo potęgowane są przez kolejny, którym jest presja czasu wykonywania obsługi. Coraz częściej obserwuje się, że czas, w jakim dokonywany jest tzw. *turnaround*, czyli obrót statku powietrznego pomiędzy wylądowaniem i ponownym startem, podczas którego odbywa się obsługa naziemna, wynosi zaledwie ok. pół godziny⁴⁰. Grupą przewoźników lotniczych, którzy dążą do jak największego zminimalizowania czasu obrotu, są przewoźnicy niskokosztowi (*low cost carriers*, LCC). Ma to związek z przyjętym przez nich modelem biznesowym, którego jednym z filarów jest jak najkrótsze przebywanie statku powietrznego na ziemi, ponieważ wówczas nie generuje on zysku⁴¹.

Presja czasu wpływa na zwiększenie prawdopodobieństwa popełnienia przez personel handlingowy błędów. Czynnikiem ludzki (*human factor*) jest jednym z czynników mających znaczący wpływ na poziom bezpieczeństwa świadczonych przez agenta obsługi naziemnej usług. Od jego wyszkolenia, doświadczenia, radzenia sobie w awaryjnych sytuacjach, odporności na stres w dużym stopniu zależy bowiem to, czy jego praca zostanie wykonana bez spowodowania jakiegokolwiek szkody. Zależy to także od umiejętności współpracy w grupie, podejmowania decyzji, wyrażenia własnej opinii na dany temat, zwłaszcza gdy poszczególny pracownik nie zgadza się lub nie rozumie decyzji podjętej przez jego przełożonego. W tym celu wdrażany jest system zarządzania personelem handlingowym, czyli RRM

³⁸ Airport Research Centre, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007. Final Report*, February 2009, s. 158.

³⁹ Zob.: R. ABEYRATNE: *Ground Handling Services at Airports as a Trade Barrier*. "Journal of World Trade" 2008, nr 42(2), s. 263–264 oraz przywołana tam literatura; R. ABEYRATNE: *Air Navigation Law*. Berlin–Heidelberg 2012, s. 148 i przywołana tam literatura.

⁴⁰ *Turnaround* dokonywany jest nawet w przeciągu 25 minut; *The perfect turn?*, „Ground Handling International” 2013, October, iss. 5, Vol. 18, s. 60 – w artykule tym rozpisano co do minuty dokonywane przez obsługę naziemną działania.

⁴¹ Innymi sposobami na ograniczenie kosztów związanych ze świadczeniem przez LCC usług transportowych są rezygnacja z darmowych posiłków, brak numerowanych miejsc na pokładzie statku powietrznego, brak podziału pokładu na klasy oraz ujednolicenie floty przewoźnika, co przekłada się także na obniżenie kosztów obsługi handlingowej. O LCC, a w szczególności o ich rozwoju w Polsce, zob.: J. Nowaczyk: *Rozwój tanich przewoźników lotniczych w Polsce*. „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 69, s. 143–150.

(Ramp Resource Management)⁴². Jest to technika zarządzania pracownikami wzorowana na zarządzaniu załogą statku powietrznego CRM (*Crew Resource Management*), której celem jest redukcja potencjalnych błędów w podejmowaniu decyzji⁴³.

Poruszając problematykę czynnika ludzkiego w handlingu, nie sposób nie wspomnieć także kwestii kultury bezpieczeństwa (*safety culture*) w jego organizacjach. W definicjach wskazanego tu pojęcia podkreśla się, iż zawiera ono takie elementy, jak dobra komunikacja zarówno pomiędzy pracownikami, jak i pracownikami a kierownikiem czy zarządem, edukacja organizacji, odpowiedzialność najwyższej władzy w organizacji za bezpieczeństwo oraz środowisko pracy, które odpowiednio wynagradza raportowanie zdarzeń mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo⁴⁴. Podstawą omawianej kultury jest *just culture*, czyli dostarczanie informacji na temat wypadków, incydentów czy innych zdarzeń lub anomalii mających miejsce w danej działalności w drodze raportowania o nich bez obawy o narażenie raportującego na takie konsekwencje, jak utrata pracy czy też innego rodzaju związane z tym sankcje, w tym zwłaszcza sankcje karne. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy przyczyną zdarzenia jest wina umyślna czy też rażące niedbalstwo⁴⁵. Korzyścią z tego płynącą jest identyfikacja ryzyka, która pozwala podejmować odpowiednie kroki ku przeciwdziałaniu wypadkom czy incydentom⁴⁶. W tym miejscu można zwrócić uwagę na przeprowadzone we współpracy Szwedzkiej Administracji Lotnictwa Cywilnego z Uniwersytetem w Lund badania, których przedmiotem było przyjęcie metody oceny kultury bezpieczeństwa odpowiedniej dla usług obsługi naziemnej, a ściślej usług rampowych, oraz sprawdzenie tej metody u agentów handlingowych w trzecim pod względem wielkości porcie lotniczym Szwecji. Należy zaznaczyć, że dla oceny aspektów kultury bezpieczeństwa podzielono je na dwa wspomniane już powyżej obszary – bezpieczeństwo statku powietrznego (*aircraft safety*), któremu zagrażają uszkodzenia kadłuba wskutek obsługi, oraz bezpieczeństwo od uszkodzenia ciała personelu „frontowego” pracującego na rampie (*work injuries of front-line personel*)⁴⁷. Badania wykazały poprawne funkcjonowanie kultury bezpieczeństwa w obsłudze naziemnej, chociaż w porównaniu z innymi ogniwami transportu wynik ten jest słabszy. Co ciekawe, pozycja w hierar-

⁴² I. BELL: *Ramp Resource Management Makes Good Safety Sense*. "Ground Support Worldwide" 2015, September, s. 21–23.

⁴³ Ibidem, s. 20.

⁴⁴ A. Ek, R. AKSELSSON: *Aviation on the Ground...*, s. 61 i przywołana tam literatura. O trudnościach związanych z powstaniem jednej, pełnej definicji w systemie prawa międzynarodowego i europejskiego zob.: M. POLKOWSKA: *Regulacje prawne zasady „kultury bezpieczeństwa” w systemie raportowania zdarzeń w lotnictwie cywilnym*. „Palestra” 2013, nr 1–2, s. 44–45.

⁴⁵ Ibidem, s. 39.

⁴⁶ A. Ek, R. AKSELSSON: *Aviation on the Ground...*, s. 61.

⁴⁷ Ibidem, s. 62.

chii organizacji ma jedynie w niewielkim stopniu wpływ na postrzeganie poszczególnych aspektów kultury⁴⁸ będących przedmiotem badań, czego powodem jest to, że zazwyczaj każdy członek władzy kierowniczej zaczynał swoją karierę jako frontowy personel handlingowy⁴⁹.

4. Prawne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem przez agenta obsługi naziemnej

Działalność handlingową możemy określić jako służebną w stosunku do transportu lotniczego, ponieważ celem jej usług jest umożliwienie odbycia określonego rejsu⁵⁰. Miejscem wykonywania przedmiotowych usług jest teren portu lotniczego, jego część otwarta dla wszystkich, czyli *land-side*, oraz część kontrolowana, lotnicza, czyli *airside*. Obydwa podmioty związane z obsługą naziemną, czyli przewoźnicy lotniczy oraz zarządzający portem lotniczym, obowiązane są na mocy wskazanych w poprzednich rozdziałach przepisów do wdrożenia w swoich organizacjach systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Odpowiednie obowiązki w tym zakresie wynikają zarówno z przepisów międzynarodowych, tj. odpowiednich przepisów Załączników 14⁵¹ i 19⁵² do konwencji chicagowskiej, jak i z przepisów unijnych. Tymczasem podobne regulacje nie istnieją w stosunku do agenta obsługi naziemnej. Przepisy nie wymagają od niego posiadania mechanizmu w zakresie zagwarantowania bezpiecznego wykonywania przez niego działalności, jakim jest SMS. Co więcej, w obecnym stanie prawnym problematyka bezpieczeństwa w handlingu w ogóle jest pomijana, co świadczy o nieuregulowaniu aspektu jednej z głównych lotniczych działalności gospodarczych, jaką jest obsługa naziemna⁵³. Potwierdzeniem tego stanu prawnego jest chociażby art. 17 dyrektywy 96/67/WE, zgodnie z którym przepisy wskazanej tu dyrektywy w żaden sposób nie naruszają praw i obowiązków państw członkowskich w zakresie porządku publicznej

⁴⁸ Aspektami tymi były: sytuacja w pracy, komunikacja, edukacja, raportowanie, sprawiedliwość, sprawność, nastawienie na kwestie bezpieczeństwa, zachowanie związane z bezpieczeństwem oraz percepcja czy też dostrzeganie ryzyka; Ibidem, s. 63.

⁴⁹ Ibidem, s. 71–74.

⁵⁰ Zob.: C. TEMPLIN: *Competition for Airport Services...*, s. 393.

⁵¹ Załącznik 14 *Lotniska* do konwencji chicagowskiej, Obwieszczenie nr 4 Prezesa ULC z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC Nr 4, poz. 4; Obwieszczenie nr 31 Prezesa ULC z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia sprostowanego tłumaczenia tekstu Załącznika 14, tomu II do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC Nr 25, poz. 100.

⁵² Załącznik 19 *Zarządzanie bezpieczeństwem* do konwencji chicagowskiej, Obwieszczenie Nr 17 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie sprostowania błędu i ogłoszenia sprostowanego tekstu Załącznika 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC, poz. 77.

⁵³ Zob.: M. PIEROBON: *A Review Of ISAGO's first 10 Years*. "Ground Support Worldwide" 2015, March, s. 14.

go, bezpieczeństwa oraz ochrony w portach lotniczych⁵⁴. Czy oznacza to zatem, iż agenci handlingowi wcale nie wdrażają u siebie zasad bezpiecznego wykonywania przez nich działalności? Na tak zadane pytanie należy odpowiedzieć przecząco.

Otóż, na początku, uznać należy, iż w wielu przypadkach są objęci systemem zarządzania bezpieczeństwem za pośrednictwem innych podmiotów, tj. zarządzającego portem lotniczym i przewoźnika lotniczego.

Odnosnie do pierwszego z nich, wskazać należy przede wszystkim na to, iż zgodnie z art. 80 pr. lotn. zarządzający lotniskiem odpowiada za bezpieczną eksploatację lotniska. R. Abeyratne wymienia cztery grupy użytkowników, w stosunku do których port lotniczy odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa. Są to: osoby znajdujące się na pokładzie statku powietrznego, który ląduje i startuje, osoby znajdujące się na terenie portu lotniczego, personel obsługi naziemnej pracujący na lotniczej części lotniska czy wreszcie inni pracownicy zatrudnieni na terenie portu lotniczego⁵⁵. Przepisy polskiego prawa lotniczego precyzują obowiązki zarządzającego w zakresie bezpiecznej eksploatacji portu lotniczego, które wydają się wprost oddziaływać na działalność obsługi naziemnej. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku⁵⁶ określa podstawowe przepisy porządkowe związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska⁵⁷, a zatem także agentów obsługi naziemnej. Zawarte w nim przepisy porządkowe regulują m.in. sposób poruszania się na lotniczej części lotniska, co niewątpliwie znajduje także zastosowanie w stosunku do personelu handlingowego. Przepisy, które wprost wydają się dotyczyć zarządzania bezpieczeństwem w obsłudze naziemnej, znajdują się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk⁵⁸, które wdraża obowiązek wynikający z Załącznika 19 *Zarządzanie bezpieczeństwem* do konwencji chicagowskiej w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem⁵⁹. W § 10 ust. 1 pkt 3 rozp. eksploatacyjnego mowa jest o tym, iż procedury bezpieczeństwa na

⁵⁴ Airport Research Centre, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007. Final Report*, February 2009, s. 154.

⁵⁵ R. ABEYRATNE: *Air Navigation...*, s. 148.

⁵⁶ Dz.U. poz. 1023, dalej jako: rozp. porządkowe.

⁵⁷ § 1 rozp. porządkowego.

⁵⁸ Dz.U. poz. 1420 z późn. zm., dalej jako: rozp. eksploatacyjne. Przywoływane w niniejszej publikacji przepisy odnoszą się do drugiego rozdziału rozporządzenia, traktującego o warunkach eksploatacji lotnisk certyfikowanych, będących tym samym lotniskami użytku publicznego. Takie lotnisko jest także portem lotniczym, jeżeli z niego/na nie odbywają się loty handlowe.

⁵⁹ § 3 rozp. eksploatacyjnego.

płycie postojowej zapewniające bezpieczeństwo dla znajdujących się na niej osób, statków powietrznych, pojazdów oraz urządzeń dotyczą wykonywania prac związanych z obsługą naziemną, w tym tankowania statków powietrznych. Także w § 12 rozp. eksploatacyjnego odnoszącym się do procedur o ograniczonej widzialności stosowanych na lotnisku kontrolowanym w celu zapewnienia bezpiecznego wykonania operacji podczas szczególnych warunków⁶⁰, tj. LVP (*Low Visibility Procedures*), mowa jest w jego pkt 3 o tym, że określają one zadania i obowiązki służb lotniskowych i innych użytkowników pola ruchu naziemnego, w tym agentów obsługi naziemnej. Wspomnieć można również o innych przepisach rozporządzenia eksploatującego znajdujących zastosowanie także w stosunku do dostawców usług handlingowych, jak chociażby § 4 pkt 6 i 12, zgodnie z którym w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem opracowuje i wdraża na lotnisku procedury operacyjne, które określają sposób postępowania w zakresie bezpieczeństwa na płycie postojowej czy też bezpieczeństwa operacji lotniskowych w czasie wykonywania prac na lotnisku. Konieczne jest także przypomnienie o wskazanych już w rozdziale dotyczącym zarządzania bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym regulacjach unijnych zawartych m.in. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, uchylającym dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE⁶¹, zwanego rozporządzeniem bazowym, w tym zawartych w pkt B.2 lit. b Załącznika VA do tego rozporządzenia – zgodnie z nim system zarządzania, do którego wdrożenia i utrzymania został obowiązany operator lotniska, obejmuje program zapobiegania wypadkom i incydentom lotniczym, w tym zgłaszanie zdarzeń oraz procesy analityczne, a analiza ta obejmuje – w zależności od sytuacji – podmioty wskazane w pkt 1 lit. f, a więc także podmioty wykonujące obsługę naziemną, nazwane tam „instytucjami zapewniającymi obsługę naziemną”. Należy także zwrócić uwagę na zawarty w wymienionym tu załączniku pkt B.2 lit. c, który stanowi o tym, że operator lotniska opracowuje instrukcję lotniska i postępuje zgodnie z nią, a taka instrukcja zawiera wszelkie niezbędne wskazówki, informacje i procedury

⁶⁰ Dokładnie procedury te odnoszą się do podejść poniżej standardu w kategorii I, podejść poza standardem w kategorii II, podejść w standardzie kategorii II i III oraz startów przy ograniczonej widzialności (§ 2 pkt 4 rozp. eksploatacyjne).

⁶¹ Dz.Urz. UE L 79 z 19.3.2008, s. 1. Dokładnie mowa jest o Pkt B.1 lit. f Załącznika VA do rozporządzenia bazowego, zgodnie z którym operator lotniska odpowiada za jego działalność, a do zakresu jego obowiązków należy dokonywanie uzgodnień z innymi odpowiednimi organizacjami w celu zapewnienia nieprzerwanej zgodności z zasadniczymi wymaganiami dla lotnisk. Organizacje te obejmują m.in. operatorów statków powietrznych, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, instytucje zapewniające obsługę naziemną oraz pozostałe organizacje, których działalność lub wyroby mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo statków powietrznych.

dotyczące lotniska, systemu zarządzania i personelu operacyjnego, umożliwiające mu wykonywanie obowiązków. Argumentem przemawiającym za swoistego rodzaju koordynacją działań związanych z bezpieczną eksploatacją portu lotniczego przez jego zarządzającego jest zawarty w Załączniku II do rozporządzenia Komisji (UE) nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiającego wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008⁶² pkt ADR.OR.D.025 lit. a i b odnoszący się do koordynacji działań operatora lotniska z innymi organizacjami. Według niego zarządzający ma zapewnić, by system zarządzania lotniskiem uwzględniał koordynację i współdziałanie z procedurami bezpieczeństwa innych organizacji działających lub świadczących usługi na terenie lotniska oraz by takie organizacje posiadały procedury bezpieczeństwa zgodne ze stosownymi wymaganiami rozporządzenia bazowego nr 216/2008 i jego przepisów wykonawczych oraz z wymaganiami określonymi w instrukcji operacyjnej lotniska.

Kończąc rozważania na temat włączenia niejako kwestii bezpieczeństwa agenta handlingowego w zarządzanie bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym, można przytoczyć wymóg dotyczący certyfikacji lotniska, ustanowiony przez ICAO⁶³ w podręczniku *Manual on Certification of Aerodromes*⁶⁴, a dokładnie jego pkt 3D.4.2⁶⁵. Zgodnie z nim zarządzający portem lotniczym został upoważniony do stworzenia wymogów związanych z zachowaniem bezpieczeństwa w porcie lotniczym, do których przestrzegania powinien zobowiązać także agentów handlingowych, do sprawdzenia czego także został uprawniony.

Można zatem uznać, iż procedury związane z bezpiecznym świadczeniem usług obsługi naziemnej stanowią w pewnym obszarze część systemu zarządzania bezpieczeństwem zarządzającego portem lotniczym. Jednakże, co należy wyraźnie podkreślić, wciąż nie zmienia to tego, iż obowiązki i odpowiedzialność związana zarówno ze sporządzeniem SMS, jak i jego wdrożeniem, zdają się ciążyć na osobie zarządzającego portem.

Drugim z podmiotów, który może w pewnym stopniu wpływać na posiadanie przez agenta obsługi naziemnej odpowiednich procedur z zakresu SMS, jest przewoźnik lotniczy. Podmioty te obowiązane są do przestrzegania wielu przepisów dotyczących zagwarantowania bezpiecznego wykonania operacji lotniczych, o czym była już mowa w poprzednim rozdziale,

⁶² Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. UE L 44 z 14.2.2014, s. 1.

⁶³ *International Civil Aviation Organisation*, tj. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, działająca w oparciu o konwencję chicagowską.

⁶⁴ ICAO, *Manual on Certification of Aerodrome*, Doc 9774, 1st edition, 2001.

⁶⁵ "The aerodrome operator shall oblige all users of the aerodrome, including fixed-base operators, ground handling agencies and other organizations that perform activities independently at the aerodrome in relation to flight or aircraft handling, to comply with requirements laid down by the aerodrome operator with regard to safety at the aerodrome. The aerodrome shall monitor such compliance".

toteż częstokroć tego samego wymagać będą od tych podmiotów, które świadczą na ich rzecz usługi umożliwiające im wykonywanie ich działalności, jaką jest transport lotniczy⁶⁶. W tym miejscu wskazać należy na art. 5.12 *Main Agreement* IATA SGHA⁶⁷ stanowiący o tym, że przedsiębiorca handlingowy musi wykazać, iż funkcjonuje u niego SMS, czyli system zarządzania bezpieczeństwem, stworzony na podstawie IATA AHM, rozdział 610 *Guidelines for a Safety Management System*⁶⁸ lub/i regulacje ICAO, lokalne i międzynarodowe regulacje lub inne obowiązujące w tym zakresie przepisy.

Normatywnym uzasadnieniem wymagania od agentów handlingowych bezpiecznego wykonywania ich działalności może być pkt ORO.GEN.205 Załącznika III Part-ORO rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008⁶⁹, który sprowadza się do tego, że operator musi dopilnować, by w przypadku zlecenia lub zakupienia dowolnej części swojej działalności zlecone albo zakupione usługi lub produkty spełniały stosowne wymagania, a w przypadku gdy certyfikowany operator zleca prowadzenie dowolnej części swojej działalności organizacji, która sama nie jest certyfikowana lub nie uzyskała zezwolenia zgodnie ze wskazanymi tam przepisami na prowadzenie takiej działalności, organizacja, której udzielono zlecenia, działa na podstawie zatwierdzenia uzyskanego od operatora. A zatem ustanawia on obowiązek w stosunku do przewoźnika lotniczego w zakresie oceny zdolności podmiotu, któremu zleca określone działania, jak np. obsługa naziemna, do wykonywania ich w sposób bezpieczny i zgodny z właściwymi przepisami. On też musi określić wymagania odnośnie do bezpieczeństwa i jakości zleconych działań, które następnie wykorzystane zostaną w trakcie procesu akceptacji danego podmiotu do podpisania z nim umowy o świadczenie określonych usług⁷⁰.

Wskazać należy także, iż agenci obsługi naziemnej, chcąc pozyskać kontrahenta na rynku rządzącym się zasadami uczciwej konkurencji, sami dobrowolnie wdrażają SMS lub też określone jego elementy. Częstokroć procedury te stworzone są zgodnie z wytycznymi konkretnego przewoźnika,

⁶⁶ Zob.: Airport Research Centre, *Study on the Impact...*, s. 159.

⁶⁷ Na standardową umowę handlingową, czyli IATA SGHA, składają się następujące części: *Main Agreement* zawierająca podstawowe reguły współpracy agenta z przewoźnikiem, w tym kwestie takie jak odpowiedzialność, zasady świadczenia usług, podwykonawstwo, *Annex A* zawierający skategoryzowane i szczegółowo wymienione usługi handlingowe oraz *Annex B* zawierający szczegóły wykonywania obsługi naziemnej i wprowadzający ewentualne zmiany co do *Main Agreement*. Aneksów B może być więcej niż jeden.

⁶⁸ Na temat AHM, a zwłaszcza AHM 610, szerzej w dalszej części podrödziału.

⁶⁹ Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012 r. z późn. zm., s. 1.

⁷⁰ Zob.: podrödział 4.8. *Odpowiedzialność za działania zlecone* w rozdziale autorstwa Piotra Galeja o zarządzaniu bezpieczeństwem przez przewoźnika lotniczego (w niniejszej publikacji).

dla którego wykonywana ma być obsługa naziemna, przez co stają się one niejako sprzężone z SMS samego przewoźnika lotniczego. Objęcie SMS-em przewoźnika lotniczego agenta następuje poprzez zapewnienie dwukierunkowego przepływu informacji w ramach systemu raportowania, badania zdarzeń, monitorowania bezpieczeństwa i promocji bezpieczeństwa.

5. Pozaprawne narzędzia zarządzania bezpieczeństwem u agenta obsługi naziemnej

Na zjawisko braku uregulowania kwestii zarządzania bezpieczeństwem przez agenta handlingowego zareagował rynek. W szczególności mowa tu o IATA, która stworzyła wiele procedur i standardów mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa wykonywanych przez agentów usług. Opracowała także uniwersalny program audytowy, którego celem jest sprawdzenie ich przestrzegania.

5.1. Airport Handling Manual

Na początku należy wskazać podstawowy podręcznik wykonywania obsługi naziemnej w portach lotniczych, jakim jest *Airport Handling Manual* (AHM). Są to opracowane przez przewoźników lotniczych, agentów obsługi naziemnej oraz porty lotnicze polityki i standardy, które zostały uznane za najlepsze zarówno z uwagi na względy pragmatyczne, jak i ekonomiczne. Po zaakceptowaniu ich przez IATA Airport Service Committee lub inny organ w strukturze zarządczej IATA stają się w danym roku tzw. najlepszymi praktykami (*best practices*), na podstawie których świadczone będą omawiane usługi⁷¹. Znajduje się tam wiele standardów w zakresie różnych aspektów bezpieczeństwa⁷². Dotyczy to części AHM 600–699 pt. *Airside Management and Safety*, czyli zarządzania i bezpieczeństwa w lotniczej części lotniska.

W części AHM 610 *Guidelines for a Safety Management System* zawarte są podstawowe zasady systemu zarządzania bezpieczeństwem SMS⁷³. Podkreśla się to, iż organizacja, która wykonuje działalność na terenie lotniczej części lotniska, tj. *airside*, powinna posiadać System Zarządzania Bezpieczeństwem. Zgodnie z zamieszczoną w AHM definicją SMS jest to formalna struktura, z której korzysta organizacja w celu redukcji ryzyka uszkodzeń ciała i uszkodzeń dobra. Podkreśla się w definicji, iż prawidłowe zarządzanie bezpieczeństwem jest czymś więcej niż tylko wymogiem natury prawnej i moralnej. SMS, jeżeli jest właściwie praktykowany,

⁷¹ IATA, AHM, preface.

⁷² <http://www.iata.org/publications/Pages/airport-handling-manual.aspx> [dostęp: 08.11.15].

⁷³ *Towards a safer environment*. „Ground Handling International” 2011, February, iss. 1, Vol. 16, s. 4.

stanowi inwestycję, która w sposób ciągły poprawia całą działalność danej organizacji, prowadzi do redukcji kosztów oraz utrzymuje integrację organizacji⁷⁴. Zwraca się uwagę na to, że efekt bezpieczniejszego miejsca pracy zostanie osiągnięty jedynie wówczas, gdy świadomość wspomnianych wymogów będą mieli wszyscy pracownicy. Obowiązek dbania o bezpieczeństwo dotyczy także podwykonawców agentów handlingowych⁷⁵.

IATA wskazuje na elementy, które stanowią minimum SMS w obsłudze naziemnej. Są to:

- polityka (policy), dotycząca zdrowia i bezpieczeństwa, która powinna być podpisana m.in. przez najwyższą władzę w organizacji, zawierać szczegółowe postulaty dotyczące zamierzonych celów, wyznaczać wkład w bezpieczeństwo kierownictwa na najwyższym stopniu, promować kulturę bezpieczeństwa;
- cel (purpose), który powinien jasno wskazywać reguły i środki potrzebne do zgodności z lokalnymi i krajowymi przepisami z zakresu bezpieczeństwa, a także jasno wskazywać wymagania bezpieczeństwa organizacji;
- zastosowanie (applicability) – czyli identyfikowanie, w stosunku do kogo znajdują zastosowanie zamieszczone w polityce bezpieczeństwa reguły i środki, np. do pracowników, agentów, podwykonawców;
- odpowiedzialności (responsibilities) – ostateczna odpowiedzialność za SMS ciąży na najwyższej władzy w organizacji, jednakże odpowiedzialność za wdrożenie SMS może być delegowane na inną osobę lub osoby. Ważne jest, aby dokładnie wskazać tę osobę. W odpowiedni sposób powinno zostać udokumentowane także to, kto odpowiada za zdrowie i bezpieczeństwo kierowników oraz pracowników na różnych stanowiskach. Istotne jest także podkreślanie, że każdy pracownik odpowiedzialny jest za zdrowie i bezpieczeństwo, za rozwiązywanie dotyczących go problemów. Powinien mieć także świadomość, że ta odpowiedzialność jest istotną częścią jego pracy. W pkt 3 AMH 611 wskazano, za co odpowiadają pracownicy na poszczególnych stanowiskach. Otóż pracownicy najniższego stopnia odpowiadają za przestrzeganie procedur pracowniczych oraz za raportowanie zdarzeń, operatorzy sprzętu oraz specjaliści przeznaczeni do wykonania określonego zadania odpowiedzialni są za sprawdzanie sprzętu, przestrzeganie procedur operacyjnych, a także za raportowanie zdarzeń, pracownicy nadzoru odpowiedzialni są za alokację i wskazywanie środków, jak się wydaje – pracowników i sprzętu, koordynację operacji handlingowych, monitorowanie operacji oraz zgłaszanie zdarzeń.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Pkt 2 AHM 610.

I w końcu najwyższy szczebel, którym jest kadra zarządzająca, ponosi odpowiedzialność za dostarczanie środków (provision sources), zarządzanie bezpieczeństwem i zdrowiem, kontrolę budżetu oraz zgłaszanie zdarzeń. Podsumowaniem tego elementu SMS w obsłudze naziemnej niech będzie to, iż każdy z pracowników handlingowych ponosi w określonym stopniu odpowiedzialność za bezpieczeństwo, przy czym za szczególny wkład w nie uznać należy obowiązek raportowania zaistniałych zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo, co leży w zakresie odpowiedzialności każdego członka personelu, bez względu na zajmowaną w organizacji pozycję. Niezmiernie ważne jest zgłaszanie nawet najdrobniejszego zdarzenia, np. lekkiego zadrapania kadłuba statku powietrznego, ponieważ zaniedbanie tego obowiązku może mieć poważny wpływ na bezpieczeństwo lotu⁷⁶;

- szkolenia z zakresu bezpieczeństwa (safety training), których przebieg powinien być odpowiednio udokumentowany. Celem szkoleń jest zapewnienie, że przechodzący je pracownicy wyposażeni są w odpowiednie umiejętności, wiedzę oraz nastawienie, by wykonać zadanie, do którego zostali wyszkoleni, w bezpieczny i efektywny sposób. Szkolenie powinno obejmować zarówno część teoretyczną, jak i praktyczną⁷⁷. Punkt 6.1 AHM 611 szczegółowo określa, jakie szkolenie ogólne powinna przejść każda z wymienionych tam grup pracowników, podzielonych ze względu na miejsce w hierarchii pracowniczej. Natomiast szkolenia opisane w dalszych częściach pkt 6 AHM 611 przeznaczone są już dla poszczególnych grup pracowników wyodrębnionych według kryteriów wykonywanych usług czy też zadań⁷⁸. Odpowiednie szkolenia powinny opierać się na wskazanych w AHM procedurach, tj. AHM 590 (Load Handling), AHM 630 (Aircraft Handling), AHM 631 (Aircraft Movement Operations), AHM 634 (Passenger Boarding Bridge Operations);
- standardowe procedury operacyjne oraz praktyki (standard operating procedures), które będą odpowiednio do organizacji opisywać zadania i związane z nim ryzyka, wskazywać środki kontroli oraz metody mające na celu zminimalizowanie lub wykluczenie ryzyka w stosunku do zdrowia i bezpieczeństwa oraz będą odnosić się do jakichkolwiek krajowych lub lokalnych regulacji, kodeksów praktyk czy też branżowych standardów. Wśród zamieszczonych w samej AHM wymienić można

⁷⁶ Głównym powodem braku raportowania zdarzeń jest niestosowanie zasad *just culture*. Innym powodem może być brak zachęt do raportowania; M. PIEROBON: *Ground Damage Reporting*. „Ground Support Worldwide” 2015, June/July, s. 16–17.

⁷⁷ Pkt 4.1 AHM 611.

⁷⁸ W ich zakres wchodzi szkolenia, tj. szkolenie kierowców chcących pracować w naziemnym ruchu na rampie, obsługa statku powietrznego z takimi usługami jak załadunek i wyładunek statku powietrznego czy umożliwienie wejścia i zejścia pasażerów na/z pokładu statku powietrznego.

np. szczegółowo opisane dobre praktyki związane z turnaround⁷⁹ czy też bezpiecznym wykonywaniem operacji takich jak ładowanie statku powietrznego, podkładanie klocków, tzw. chocks'ów, aby zablokować statek powietrzny w miejscu postojowym, tankowanie, otwieranie i zamykanie drzwi samolotu, lub też wykonywaniem operacji w nie-sprzyjających, trudnych warunkach pogodowych⁸⁰. Wskazać można także na opisane w AHM 631 standardy bezpiecznego wykonywania operacji związanych z przemieszczaniem statku powietrznego, tj. wypychanie go czy holowanie;

- czynniki ludzkie (human factors) – to następujące elementy szczegółowo rozwinięte w AHM 640, takie jak raportowanie oraz polityka dyscypliny, szkolenie dotyczące czynników ludzkich, przestrzeganie procedur, prewencja urazów i uszkodzeń ciała, zarządzanie czujnością i zmęczeniem, badanie wypadków⁸¹ oraz audyty i ocenianie. W tym miejscu ponownie należy wskazać na kulturę bezpieczeństwa, w tym na raportowanie personelu handlingowego bez obawy o związane z tym negatywne konsekwencje, co określa się mianem just culture. IATA w pkt 2.2. AHM 640 zdefiniowała wskazane tu pojęcie, zaznaczając przy tym, iż jest to definicja, która znajduje się w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiającym system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Tekst mający znaczenie dla EOG)⁸². Zgodnie z art. 2 lit. k rozporządzenia (WE) nr 691/2010 just culture oznacza kulturę, w ramach której operatorzy z „pierwszej linii frontu” lub pozostali nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są wynikiem ich doświadczenia i wyszkolenia, natomiast nie toleruje się poważnego zaniedbania, umyślnych przewinień lub działań ze szkodą⁸³;
- zarządzanie ryzykiem (managing risk), którego obligatoryjnymi elementami są identyfikacja ryzyka i jego ocena. Znajdują się wśród nich także działania, które należy podjąć w przypadku zidentyfikowania ryzyka oraz dokonania jego oceny. Ocena ta oraz środki kontrolne powinny być odpowiednio udokumentowane i przechowywane. AHM

⁷⁹ AHM 615 i 616.

⁸⁰ AHM 630.

⁸¹ Szerzej zob.: AHM 652.

⁸² Dz.Urz. UE L 201 z 3.8.2010 r., s. 1.

⁸³ Podana definicja w wersji oryginalnej z pkt 2.2. AHM 640 brzmi: „a culture in which front line operators or others are not punished for actions, omissions or decisions taken by them that are commensurate with their experience and training, but where gross negligence willful violations and destructive acts are not tolerated” (EC No. 691/2010).

621 poświęcony jest systemowi zarządzania ryzykiem w operacjach naziemnych (risk management system for ground operations). Zawiera on m.in. schemat postępowania w przypadku pojawienia się ryzyka oraz matrycę ryzyka, która je charakteryzuje, uwzględniając częstotliwość jego występowania oraz skutki jego zaistnienia (np. poważne uszkodzenie ciała, brak uszkodzeń);

- audyty i badania (audits and inspections) mające na celu sprawdzanie, czy przestrzegane są procedury bezpieczeństwa w codziennej pracy personelu handlingowego, oraz identyfikację ryzyk i nieprawidłowości występujących w systemie i w pracy personelu. Rekomendacje w zakresie badań przeprowadzanych w związku z bezpieczeństwem na lotniczej części lotniska znajdują się w AHM 652;
- monitoring przestrzegania bezpieczeństwa (safety performance monitoring) mający na celu zidentyfikowane ewentualnych trendów, które mogą mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo;
- reagowanie na niebezpieczeństwa (emergency report), które sprostado konieczności posiadania planu reagowania w przypadku zaistnienia nieprzewidywanych okoliczności w celu zapewnienia odpowiedniego reagowania na nie przez różne części organizacji, kiedy zaistnieje sytuacja awaryjna. Celami takiego planu są: zminimalizowanie i złagodzenie traumy u osób bezpośrednio związanych z sytuacją awaryjną, zminimalizowanie jakiegokolwiek negatywnego jej wpływu na organizację oraz zminimalizowanie jej wpływu na kontynuowaną pracę organizacji⁸⁴. Szczegóły planu reagowania na sytuacje awaryjne wskazane są w AHM 619 Guidelines for Producing Emergency Response Plan(s). W kolejnej części AHM, czyli AHM 620 Guidelines for an Emergency Management System, podano, czym jest zarządzanie sytuacją awaryjną. Otóż, zgodnie z pkt 1 AHM 620, jest to mechanizm kontrolny do zarządzania procedurami reagowania na zdarzenia powstałe z zagrożenia, który jest wdrażany zanim kryzys przerodzi się w katastrofę. Dalej podkreślany jest główny cel tego planu, czyli ochrona życia i dóbr oraz podjęcie na nowo normalnych operacji. Wskazano również, że zarządzanie sytuacją awaryjną często określa się mianem Contingency Planning lub Crisis Planning. Przytoczono przy tym definicje trzech wymienionych tu pojęć, tj. contingency, crisis, emergency. Contingency, czyli ewentualność, to możliwe lub nieprzewidywalne zdarzenie⁸⁵, crisis, czyli kryzys, jest to niepewny lub trudny czas lub stan spraw w danym okresie⁸⁶ i wreszcie emergency, czyli sytuacja awaryjna, to przewidywalna kombinacja

⁸⁴ Pkt 3 IATA AHM 610, s. 611–113.

⁸⁵ W wersji oryginalnej: „contingency is a possible or unforeseen occurrence”.

⁸⁶ W wersji oryginalnej: „crisis is an unstable or crucial time or state of affairs period”.

okoliczności lub rezultatów danego stanu, które wymagają podjęcia natychmiastowego działania⁸⁷. Pojęcia te różnią się nieco znaczeniami, lecz mimo to, jak zostało wskazane powyżej, bywają używane zamiennie. Na koniec można zaznaczyć, iż w dalszych częściach AHM zawiera także plan reagowania na określone sytuacje awaryjne, tj. na wypadek ewakuacji statku powietrznego podczas wykonywania obsługi naziemnej, np. pożaru, wypadku związanego z materiałami niebezpiecznymi – dangerous goods regulations (DGR) czy zdarzenia związanego z obszarem ochrony (security)⁸⁸.

5.2. IATA Ground Operations Manual (IGOM)

Suplementem do AHM jest *IATA Ground Operations Manual* (IGOM), czyli podręcznik, w którym znajdują się szczegółowe procedury w zakresie wykonywania odpowiednich operacji z obszaru obsługi naziemnej. To źródło najnowszych, zaaprobowanych przez branżę międzynarodowych standardów harmonizujących procesy i procedury dla „frontowego” personelu⁸⁹. Różnicę między wskazanymi tu podręcznikami trafnie oddaje sama IATA, według której AHM to polityka skupiająca się na tym, „co robić”, a IGOM to procedura skupiająca się na tym, „jak to zrobić”⁹⁰. Cele IGOM to przedstawienie czy też zarysowanie ogólnych procedur dla większości obsługi naziemnej, ustandaryzowanie procesów mających miejsce u korzystających z ISAGO⁹¹ przedsiębiorców, a także pełnienie funkcji dla audytów wykonywanych w ramach ISAGO swego rodzaju narzędzia odniesienia jako akceptowalnych sposobów wdrażania określonych standardów. Dzięki wdrażaniu tych standardów IGOM ma spowodować obniżenie kosztów poprzez redukcję złożoności różnorodnych podręczników operacji naziemnych przewoźników lotniczych, uproszczenie wymogów szkoleniowych oraz redukcję uszkodzeń statku powietrznego za pomocą wdrożenia wspólnych procedur. IGOM składa się z sześciu głównych rozdziałów⁹², z których ostatni, pt.

⁸⁷ W wersji oryginalnej: emergency is an foreseen combination of circumstances or the resulting state that calls for immediate action”.

⁸⁸ Zob.: IATA AHM 633 Guidelines For The Handling of Emergencies Requiring The Evacuation of An Aircraft During Ground Handling.

⁸⁹ <https://www.iata.org/publications/Pages/ground-operations-manual.aspx> [dostęp: 21.11.15].

⁹⁰ W wersji oryginalnej: „The AHM is policy driven and focuses on «what to do». The IGOM is procedure driven and focuses on «how to do it»”, <http://www.iata.org/publications/Pages/airport-handling-manual.aspx> [dostęp: 08.11.15].

⁹¹ IATA Safety Audit for Ground Operations to program audytowy stworzony przez IATA. Szerzej o nim w następnym podrozdziale niniejszego opracowania.

⁹² Składa się z sześciu głównych rozdziałów: rozdział 1: *Passenger Handling Procedures*, rozdział 2: *Baggage Handling Procedures*, rozdział 3: *Cargo/Mail Procedures*, rozdział 4: *Aircraft Handling Procedures*, rozdział 5: *Load Control*, rozdział 6: *Airside Supervision and Safety*. Nazwy rozdziałów odpowiadają tym, które będą w opublikowanej w 2016 r. 5 edycji IGOM.

Airside Supervision and Safety, został poświęcony w szczególności kwestii bezpieczeństwa w lotniczej części lotniska⁹³.

5.3. ISAGO

Mając na uwadze przytoczone powyżej ujęcie AHM oraz IGOM przez IATA, a mianowicie fakt, że pierwszy podręcznik wskazuje „co robić”, a drugi „jak to robić”, kolejne narzędzie IATA mające na celu zagwarantowanie najwyższego poziomu bezpieczeństwa podczas wykonywania obsługi naziemnej można by opisać pytaniem: „jak to zostało zrobione?”⁹⁴. Mowa o programie ISAGO, czyli *IATA Safety Audit for Ground Operations*. Powstał on na bazie sukcesu wcześniej funkcjonującego już audytu wykreowanego przez IATA, a mianowicie programu *IATA Operational Safety Audit* (IOSA). Jednak w przeciwieństwie do niego, przystąpienie do ISAGO jest dobrowolne, a mimo to w lutym 2015 r. uczestniczyło w nim 167 agentów handlingowych w 200 portach lotniczych na całym świecie⁹⁵. Warto zwrócić uwagę na to, że narzędzia bezpieczeństwa IATA nie funkcjonują odrębnie. Wskazać można chociażby na powiązanie ISAGO z AHM, które wynika z tego, iż wskazane w AHM 610 minimum w zakresie SMS w obsłudze naziemnej jest także częścią samego ISAGO. Przestrzeganie wskazanych w AHM 610 zasad jest szczegółowo badane przed uzyskaniem przez daną organizację certyfikatu ISAGO⁹⁶.

Czym jest ISAGO? Otóż program ten to system audytów przeprowadzonych w ustandaryzowany i spójny, logiczny sposób, przy użyciu uznanych międzynarodowo reguł jakości w zakresie audytów⁹⁷. To system oceny zarządzania operacyjnego i kontroli systemów organizacji świadczących usługi obsługi naziemnej na rzecz przewoźników lotniczych⁹⁸. Celami ISAGO są poprawa bezpieczeństwa oraz redukcja kosztów linii lotniczych związanych z uszkodzeniami statków powietrznych i uszkodzeniami ciała, a przy tym ograniczenie samego ryzyka uszkodzenia statków powietrznych, opóźnień, implementacja ujednoliconych standardów obsługi naziemnej. Jednym z namocniej podkreślanych celów jest eliminacja nadmiernych i licznych audytów agentów obsługi naziemnej przeprowadzanych przez przewoźników lotniczych. Służyć ma temu stworzenie jednolitych standardów odpowiednich dla określonych obszarów działalności

⁹³ <https://www.iata.org/publications/Pages/ground-operations-manual.aspx> [dostęp: 21.11.15].

⁹⁴ ISAGO is audit driven and focuses on „how it was done”.

⁹⁵ M. PIEROBON: *A Review Of ISAGO's...*, s. 14. Agentami obsługi naziemnej świadczącymi usługi w polskich portach lotniczych i posiadającymi certyfikat ISAGO są np. LS Airport Services SA, WELCOME Airport Services Sp. z o.o. czy litewska spółka Baltic Ground Services UAB.

⁹⁶ *Towards a safer...*, s. 4.

⁹⁷ <http://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/isago/Pages/index.aspx> [dostęp: 21.11.15].

⁹⁸ Zob.: Przedmowa do IATA, *ISAGO Standards Manual*, 4th Edition, July 2015, Montreal. W skrócie określa się go jako GOSM.

handlingowej, przez co audyty przeprowadzane w programie ISAGO mogą znaleźć zastosowanie zarówno dla międzynarodowego przedsiębiorcy, jak i małego przedsiębiorcy świadczącego usługi tylko w jednym porcie lotniczym⁹⁹. W ramach ISAGO agent może adaptować polityki i procedury raportowania, badania zdarzeń i promocji bezpieczeństwa.

Podstawowe zasady służące ocenie dostawcy usług handlingowych, będące częścią programu ISAGO, zawarte są w *ISAGO Standard Manual*, określanym w skrócie jako GOSM¹⁰⁰. Znajdują się w nim odpowiednie regulacje odnośnie do wybranych obszarów obsługi naziemnej, tj. organizacji i zarządzania (*Organization and Management*, ORM), kontroli załadunku (*Load Control*, LOD), obsługi pasażerów i bagażu (*Passenger and Baggage Handling*, PAB), obsługi statku powietrznego i jego załadunku (*Aircraft Handling and Loading*, HDL), ruchu naziemnego statku powietrznego (*Aircraft Ground Movement*, AGM), przewozu ładunków i poczty (*Cargo and Mail Handling*, CGM). Podkreślenia wymaga wprowadzony w IGOM podział zawartych w nim regulacji na standardy (*Standards*) oraz na rekomendowane praktyki (*ISAGO Recommended Practices*). Pierwsze z nich to wyszczególnione systemy, polityki, programy, procedury, plany, grupy środków, ułatwienia, komponenty, typy wyposażenia lub inne aspekty operacji naziemnych w zakresie ISAGO, które uważane są za operacyjnie konieczne i wobec których podporządkowanie się przez dostawcę usług handlingowych będzie oczekiwane na zakończenie audytu przeprowadzanego w ramach ISAGO¹⁰¹. W przypadku ich nieprzestrzegania konieczne jest wdrożenie określonych przez audytorów środków korygujących zawartych w specjalnym raporcie (*Corrective Action Report*, CAR). Natomiast rekomendowane praktyki (*Recommended Practices*) to wyszczególnione systemy, polityki, programy, procedury, plany, grupy środków, ułatwienia, komponenty, typy wyposażenia lub inne aspekty operacji naziemnych w zakresie audytu przeprowadzanego w ramach ISAGO, które uważane są za operacyjnie pożądane, ale zgodność z nimi jest fakultatywna, a więc pozostawiona decyzji agenta¹⁰². Jednakże zaobserwowana niezgodność z nimi odnotowywana jest w tzw.

⁹⁹ M. PIEROBON: *A Review Of ISAGO's...*, s. 15.

¹⁰⁰ W 2015 r. wyszła jego czwarta edycja. Jednakże, tak jak to ma miejsce w przypadku AHM oraz IGOM, podręcznik będący bazą dla ISAGO jest często wznawiany.

¹⁰¹ W wersji oryginalnej: „ISAGO Standards are specified systems, policies, programs, processes, procedures, plans, sets of measures, facilities, components, types of equipment or any other aspects of ground operations under the scope of ISAGO that are considered an operational necessity, and with which a provider will be expected to be in conformity at the conclusion of the Audit”. Dla oznaczenia wymogu ich stosowania używa się przy nich słowa *shall*; IATA, GOSM, s. xxii.

¹⁰² W wersji oryginalnej: „ISAGO Recommended Practices are specified systems, policies, programs, processes, procedures, plans, sets of measures, facilities, components, types of equipment or any other aspects of ground operations under the audit scope of ISAGO that are considered operationally desirable, but conformity is optional by a provider”. Dla oznaczenia dobrowolności ich stosowania używa się przy nich słowa *should*; IATA, GOSM, s. xxii.

obserwacjach (*Observation*), które prowadzą do sporządzenia przez audytorów raportu działań naprawczych, tzw. CAR.

Po pozytywnym przejściu odpowiedniego audytu określonego w GOSM agent obsługi naziemnej otrzyma w jego zakresie certyfikat ISAGO wydawany na okres 2 lat. Jego uzyskanie przez dostawcę omawianych usług, jako dokumentu potwierdzającego wykonywanie przez niego obsługi naziemnej z uwzględnieniem najwyższych standardów bezpieczeństwa uznanych przez międzynarodowych przedstawicieli branży lotniczej, jest celem uczestnictwa w programie. Jego posiadanie jest bowiem dla przewoźników lotniczych informacją, że zlecając świadczenie usług handlingowych właśnie tej organizacji, będą mieli gwarancję wykonania ich w sposób bezpieczny zarówno dla statku powietrznego, jak i samego personelu obsługowego, a także dla pozostałych podmiotów.

6. Podsumowanie

Obsługa naziemna jest działalnością, bez której nie mógłby się odbywać transport lotniczy. Od tego, jak agent handlingowy świadczy swoje usługi, zależy w dużej mierze to, czy podróż lotnicza odbędzie się w sposób bezpieczny i bez przeszkód. Mimo że obecnie obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na agentów obowiązku wdrażania SMS w wykonywanej przez nich działalności, system ten i tak implikowany jest w omawianej lotniczej działalności gospodarczej. Należy uznać, że istnieją trzy możliwości wdrażania SMS u dostawcy usług obsługi naziemnej. Po pierwsze, włączenie go do systemu zarządzania bezpieczeństwem obowiązującego u zarządzającego portem lotniczym jako podmiotu, który jest odpowiedzialny za bezpieczną eksploatację portu lotniczego, będącego przecież miejscem wykonywania działalności przez agenta. Po drugie, objęcie przez SMS przewoźnika lotniczego agenta poprzez zapewnienie dwukierunkowego przepływu informacji w ramach systemu raportowania, badania zdarzeń, monitorowania bezpieczeństwa i promocji bezpieczeństwa. I wreszcie po trzecie, dobrowolne wprowadzenie przez agenta własnego SMS, np. poprzez adaptowanie SAR-P□s Załącznika 19 *Zarządzanie bezpieczeństwem* do własnych potrzeb lub poprzez włączenie do ISAGO. Co prawda oferowane przez IATA narzędzia, tj. AHM czy IGOM, nie są *sensu stricto* narzędziami zarządzania bezpieczeństwem, jednakże zastosowanie jednolitych standardów światowych do podwyższania standardów świadczonych usług ma na celu poprawę jakości obsługi, a co za tym idzie, poziomu bezpieczeństwa. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że przedsiębiorcy obsługi naziemnej, mimo braku odpowiednich norm nakładających na nich obowiązki w omawianym zakresie, chcąc zapewnić najwyższe standardy bezpieczeństwa wykonywanej

działalności, zamierzają dokonać tego w drodze samoregulacji, czego dowodem są właśnie wskazane tu narzędzia IATA¹⁰³.

7. Bibliografia

ABEYRATNE R.: *Air Navigation Law*. Berlin–Heidelberg 2012.

ABEYRATNE R.: *Ground Handling Services at Airports as a Trade Barrier*. "Journal of World Trade" 2008, nr 42(2).

BELL I.: *Ramp Resource Management Makes Good Safety Sense*. "Ground Support Worldwide" 2015, September.

BIELECKI L., RUCZKOWSKI P.: *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Kielce 2010.

BOURNONVILLE D. DE: *Groundhandling at European Airports. An update over the new rules proposed by the European Commission*. "The Aviation & Space Journal, April/June 2013, Year XII N° 2.

COMPA T.: *Obsługa statków powietrznych w porcie lotniczym*. „Logistyka” 2013, nr 6.

DĄŁKA-NOGA M.C.: *Problematyka prawna związana z udzieleniem koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego*. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*. Bydgoszcz 2014.

DESELAERS W.: *Liberalisation of Ground Handling Services at Community Airports*. "AIR & Space LAW" 1996, Vol. XXI, nr 6.

EK A., AKSELSSON R.: *Aviation on the Ground: Safety Culture in a Ground Handling Company*. "The International Journal of Aviation Psychology" 2007, nr 17(1).

JAWOREK K.: Świadczenie usług obsługi naziemnej w świetle dyrektywy 96/67/WE oraz projektu rozporządzenia o świadczeniu usług naziemnych w portach Unii – analiza prawno porównawcza. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*. Bydgoszcz 2014.

KONERT A.: *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*. Warszawa 2010.

KONERT A.: *Overbooking w transporcie lotniczym*. „Radca Prawny” 2007, nr 4.

KONERT A.: *Zakres zastosowania Rozporządzenia 261/2004 – glosa do wyroku TS (czwarta izba) z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-173/07 Emirates Airlines Direction für Deutschland v. Dietherowi Schenkelowi*. „Europejski Przegląd Sądowy” 2014.

KWASIBORSKA A.: *Wybrane zagadnienia przewozu przesyłek w transporcie lotniczym*. „Logistyka” 2011, nr 4.

MARKIEWICZ T.M.: *Podstawowe zagadnienia zarządzania ruchem lotniczym*. Warszawa 2010.

¹⁰³ M. PIEROBON: *A Review Of ISAGO`s...*, s. 15–18.

MARSZAŁKIEWICZ J.: *Zaopatrywanie samolotów w paliwo podczas obsługi naziemnej*. W: K. BISKUP, Z. BUKOWSKI (red.): *Działalność lotnicza w Polsce*. Bydgoszcz 2015.

NOWACZYK J.: *Rozwój tanich przewoźników lotniczych w Polsce*. „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2008, nr 69.

POLKOWSKA M.: *Regulacje prawne zasady „kultury bezpieczeństwa” w systemie raportowania zdarzeń w lotnictwie cywilnym*. „Palestra” 2013, nr 1–2.

PIEROBON M.: *A Review Of ISAGO`s first 10 Years*. “Ground Support Worldwide” 2015, March.

PIEROBON M.: *Ground Damage Reporting*. “Ground Support Worldwide” 2015, June/July.

TALERICO E.: *Flight Delayed? Make Sure It`s Not Because Of Broken Down GSE*. “Ground Support Worldwide” 2015, June/July.

TEMPLIN C.: *Competition for Airport Services – Ground Handling Services in Europe: Case Studies on Six Major European Hubs*. W: P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MÜLLER, H.-M. NIEMEIER (eds.): *Airport Competition. The European Experience*. Surrey 2010.

Towards a safer environment. „Ground Handling International” 2011, February, iss. 1, Vol. 16.

The perfect turn? „Ground Handling International” 2013, October, iss. 5, Vol. 18.

The National Business Aviation Association: *New FBO Safety Standard Protects Against Ground-Handling Incidents*. “Ground Support Worldwide” 2015, March.

Akty prawne

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

Załącznik nr 18 „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną” do konwencji chicagowskiej, zamieszczony w Załączniku do obwieszczenia nr 11 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 18 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC poz. 46.

Załącznik 14 „Lotniska” do konwencji chicagowskiej, obwieszczenie nr 4 Prezesa ULC z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC Nr 4, poz. 4; obwieszczenie nr 31 Prezesa ULC z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie ogłoszenia sprostowanego tłumaczenia tekstu Załącznika 14, tomu II do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC Nr 25, poz. 100.

Załącznik 19 „Zarządzanie bezpieczeństwem” do konwencji chicagowskiej, obwieszczenie nr 17 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie sprostowania błędu i ogłoszenia sprostowanego tekstu Załącznika 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.Urz. ULC, poz. 77.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. poz. 1378.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 kwietnia 2003 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 90, poz. 849.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 128, poz. 1071.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, Dz.U. Nr 83, poz. 695.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 września 2012 r. w sprawie podstawowych przepisów porządkowych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, Dz.U. poz. 1023.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk, Dz.U. poz. 1420 z późn. zm.

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 (Wersja przekształcona) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 293 z 31.10.2008 r.

Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 46 z 14.2.2010 r., s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz.Urz. UE L 79 z 19.3.2008 r.

Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 272 z 25.10.1996 r. z późn. zm., s. 36.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1321/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie ciągłej zdatności do lotu statków powietrznych oraz wyrobów lotniczych części i wyposażenia, a także w sprawie zatwierdzeń udzielanych organizacjom i personelowi zaangażowanym w takie zadania (Przekształcenie) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE. L 362 z 17.12.2014 r. z późn. zm., s. 1.

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 r. z późn. zm., s. 1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymagania dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L 201 z 3.8.2010 r., s. 1.

Orzeczenia

Wyrok TS UE (szósta izba) z dnia 16 października 2003 r. w sprawie C-363/01 *Flughafen Hannover przeciwko Langenhagen*, Rec. str. I11893, pkt 37-40, 44 i 60; wyrok TS UE (druga izba) z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-386/03 *Komisja przeciwko Niemcom*, Rec. Str. I-6967, pkt 35 I.

Dokumenty

Airport Research Centre, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007. Final Report*, February 2009.

IATA, *Airport Handling Manual*, 35th Edition, Montreal 2015.

IATA, *Dangerous Goods Regulations*, 56th Edition, Montreal 2015.

IATA, *ISAGO Standards Manual*, 4th Edition, Montreal 2015.

ICAO, *Manual on Certification of Aerodrome*, 1st edition, 2001 Doc 9774.

Strony internetowe

<http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx> [dostęp: 24.11.15].

<http://www.iata.org/publications/ighc-directory/Pages/index.aspx> [dostęp: 13.10.15].

<http://www.iata.org/publications/Pages/airport-handling-manual.aspx> [dostęp: 08.11.15].

<https://www.iata.org/publications/Pages/ground-operations-manual.aspx> [dostęp: 21.11.15].

<http://www.iata.org/whatwedo/safety/audit/isago/Pages/index.aspx> [dostęp: 21.11.15].

Badanie wypadków lotniczych

1. Wprowadzenie

Myślą przewodnią rozważań nad problematyką badania wypadków lotniczych powinno być stwierdzenie, że badanie nad przyczynami i okolicznościami wypadków lotniczych, prowadzone przez specjalne, powołane do tego organy w formie komisji, służyć ma poprawie bezpieczeństwa w żegludze powietrznej.

S. Dudziński wskazywał¹, że jedną z istotnych dziedzin zapobiegania wypadkom lotniczym jest badanie okoliczności zaistniałych wypadków oraz ich przyczyn i podejmowanie, na podstawie wyników badań, stosownych działań organizacyjnych oraz szkoleniowych.

Można przyjąć, że obecnie system instytucji prawnych i rozwiązań organizacyjnych mających zapewniać bezpieczeństwo w lotnictwie, oparty pierwotnie na wynikach prac komisji badających zdarzenia z udziałem statków powietrznych i ich zalecenia odnośnie do bezpieczeństwa, uległ znacznemu rozbudowaniu. O nowych elementach i instytucjach podnoszących poziom bezpieczeństwa w lotnictwie traktują inne części niniejszego opracowania.

Problematyka badania wypadków lotniczych i incydentów jest istotnym aspektem zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Badanie wypadków i incydentów lotniczych przez państwo jest elementem polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ustanowionej w ramach Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC) oraz spełniającego wymagania SARP's Załącznika 13 do konwencji chicagowskiej i wskazanych w niniejszej publikacji rozporządzeń unijnych, m.in. rozporządzenia 996/2010 czy też rozporządzenia (KE) nr 376/2014. Wnioski wyciągnięte z badań zdarzeń lotniczych są bowiem źródłem wiedzy na temat osiągniętego poziomu bezpieczeństwa w ramach reaktywnych działań podnoszących bezpieczeństwo. Zajmują się one zagrożeniami, które rzeczywiście istnieją i były już przyczynami wypadków, a więc wymagają traktowania priorytetowego w zarządzaniu bezpieczeństwem. Pozwalają one wdrożyć odpowiednie działania w celu uniknięcia w przyszłości podobnych wypadków lub incydentów w lotnictwie cywilnym.

¹ S. DUDZIŃSKI: *Zasady badania wypadków lotniczych (tryb administracyjny)*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1983, nr 2, s. 124 i nast.

2. Historyczny rozwój badania przyczyn i okoliczności zdarzeń lotniczych

Przedwojenne krajowe Rozporządzenie Prezydenta o prawie lotniczym² z 1928 r. nie zawierało specjalnych regulacji dotyczących wypadków lotniczych ani nie wprowadzało specjalnych procedur ich badania.

W art. 41 przywołanego aktu wskazano, iż „w razie nieszczęśliwego wypadku [...] władze miejscowe winny udzielić podróżnym statku i załodze możliwej pomocy”. Natomiast art. 43 stanowił, że „kto znajdzie porzucony statek powietrzny lub jego szczątki winien donieść o tem najbliższemu organom służby bezpieczeństwa publicznego lub miejscowym władzom gminnym”.

Do badania wypadków lotniczych powoływano komisje złożone z ekspertów *ad hoc*. Polscy przedstawiciele uczestniczyli także w badaniach wypadków polskich statków powietrznych poza granicami kraju, wchodząc w skład komisji mieszanych.

Ustawa – Prawo lotnicze z 31 maja 1962 r.³ w art. 50 zawierała jedną z pierwszych w polskim prawie regulację odnoszącą się do wypadków lotniczych i ich badania.

Przepis art. 50 ust. 1 nakładał na świadków wypadku lub osoby, które odnalazły szczątki statku powietrznego, obowiązek poinformowania o tym fakcie odpowiednich władz. Kolejny ustęp zawierał wskazanie dla Ministra Komunikacji, by w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych powoływał „organy do prowadzenia badań okoliczności i przyczyn wypadków lotniczych”, jak również by wyznaczał „zadania i tryb postępowania tych organów”. W art. 50 ust. 5 ustawy wskazano, że „sprawy badań wypadków statków powietrznych nie należących do lotnictwa cywilnego normują przepisy wydane przez Ministra Obrony Narodowej”.

W ustawie tej uregulowano także sytuację, w której na terytorium kraju dochodzi do wypadku statku powietrznego innego państwa. W art. 55 ust. 1 wskazano, że w takim przypadku „upoważnione organy państwa przynależności statku oraz właściciel lub użytkownik tego statku mogą na terytorium Polski brać udział w działaniach mających na celu odnalezienie statku lub udzielenie mu pomocy”. W ust. 2 i 3 tego artykułu wdrożono zobowiązania płynące z przepisów konwencji chicagowskiej, umożliwiając udział obserwatorów państwa przynależności statku powietrznego w prowadzonych dochodzeniach oraz stanowiąc, że państwu przynależności przekazuje się sprawozdanie z badania wypadku po zakończeniu dochodzenia.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym, tekst jedn.: Dz.U. z 1935, Nr 69, poz. 434.

³ Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 1962, Nr 32, poz. 151 ze zm.

W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wewnątrzkrajowa regulacja badania wypadków lotniczych oparta była na przepisach m.in. Zarządzenia Ministra Komunikacji z dnia 24 czerwca 1964 r. w sprawie badania wypadków statków powietrznych oraz Regulaminu Głównej Komisji Badania Wypadków Lotniczych i Okręgowych Komisji Badania Wypadków Lotniczych wprowadzonego Zarządzeniem Ministra Komunikacji z 31 lipca 1964 r. Na podstawie wymienionych aktów działały: Główna Komisja Badania Wypadków Lotniczych przy Ministrze Komunikacji oraz Okręgowe Komisje Badania Wypadków Lotniczych. Komisje okręgowe zajmowały się badaniem przypadków mniejszej wagi, np. związanych z powstaniem obrażeń ciała, komisja główna z kolei badała wypadki śmiertelne czy też wypadki z udziałem statków powietrznych innych państw. Poza tym, w razie zaistnienia zdarzeń o szczególnym znaczeniu, powoływane były specjalne komisje rządowe do badania przyczyn katastrof (np. w odniesieniu do katastrofy Ił-62 „Kopernik” w 1980 r.).

Badanie wypadków lotnictwa państwowego w PRL regulowała m.in. Instrukcja w sprawie badania wypadków lotniczych w siłach zbrojnych PRL, będąca załącznikiem do Zarządzenia Ministra Obrony Narodowej nr 33/MON z dnia 29 czerwca 1976 r. Przywołane przepisy przewidywały powoływanie w razie wypadku lotniczego jednej z pięciu Komisji Badania Wypadków Lotniczych; odpowiednio: Ministerstwa Obrony Narodowej, Dowództwa Wojsk Lotniczych, Dowództwa Wojsk Obrony Powietrznej Kraju, Dowództwa Marynarki Wojennej lub związków taktycznych, Wyższej Oficerskiej Szkoły Lotniczej.

Na gruncie prawa międzynarodowego normy i zalecenia dotyczące badania wypadków lotniczych w lotnictwie międzynarodowym przyjęte zostały przez Radę ICAO w dniu 11 kwietnia 1951 r. i ogłoszone w formie Załącznika 13 (*Annex 13, Aircraft Accident and Incident Investigation, Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych*) do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (tzw. konwencja chicagowska). Załącznik ten do chwili obecnej był wielokrotnie rozszerzany i uzupełniany o nowe elementy.

Konwencja chicagowska, co należy podkreślić, reguluje kwestie odnoszące się do międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Jej przepisy odnoszą zatem w głównej mierze do wypadków z udziałem statków powietrznych cywilnych, co pociąga za sobą podział procedur badania zdarzeń lotniczych na dwie kategorie: badanie wypadków statków cywilnych i badanie wypadków statków lotnictwa państwowego. Również w krajowym porządku prawnym rozdzielone są kwestie badania wypadków i zdarzeń lotniczych statków cywilnych od badania wypadków i zdarzeń z udziałem lotnictwa państwowego.

3. Poziomy regulacji

3.1. Regulacja międzynarodowa – podstawowe pojęcia

Pomimo upływu lat podstawowym źródłem przepisów dotyczących badania zdarzeń lotniczych w międzynarodowym lotnictwie cywilnym pozostaje Załącznik 13 do konwencji chicagowskiej.

Artykuł 26 tej konwencji nakłada na państwo, na którego terenie miał miejsce wypadek lotniczy, obowiązek podjęcia badania tego wypadku, zgodnie z zaleceniami ICAO, o ile pozwala na to porządek prawny danego państwa.

Zgodnie z Załącznikiem 13 za wypadek lotniczy uznaje się zdarzenie związane z użytkowaniem statku powietrznego, zaistniałe w chwili, gdy chociaż jedna osoba weszła na jego pokład z zamiarem odbycia lotu, do chwili opuszczenia przez ostatnią osobę pokładu statku powietrznego, a w przypadku statków bezzałogowych – od chwili, gdy statek jest gotowy do ruchu w celu wykonania lotu, gdy osoba na pokładzie statku powietrznego lub osoba poza pokładem, lecz w wyniku zetknięcia się z jego częścią lub na skutek oddziaływania gazów z silnika statku – poniosła śmierć lub doznała ciężkich obrażeń ciała. Za wypadek uznaje się także zdarzenie, w wyniku którego statek powietrzny uległ uszkodzeniu w takim rozmiarze, że wymaga naprawy głównej – konwencja posługuje się tu pojęciem poważnej usterki technicznej. Załącznik 13 zawiera w tym zakresie szczegółowe wyliczenie uszkodzeń, które kwalifikują całe zdarzenie do kategorii wypadku lotniczego. Za wypadek uznaje się również takie zdarzenie, gdy statek powietrzny zaginął lub znajduje się w miejscu, do którego dostęp nie jest możliwy. Zaginięcie statku powietrznego ma miejsce wówczas, gdy nie udało się odnaleźć wraku.

Niekiedy w odniesieniu do katastrof lotniczych o wymiarze międzynarodowym napotyka się na trudności w wyborze właściwej formuły badania wypadku lotniczego z uwagi na problemy w zakwalifikowaniu statku powietrznego do statków cywilnych lub do lotnictwa państwowego⁴ (sprawa wypadku prezydenckiego samolotu w Smoleńsku w Rosji w 2010 r., sprawa wypadku samolotu z prezydentem Mozambiku w RPA w 1986 r., sprawa wypadku samolotu USA z przedstawicielami Kongresu USA w Chorwacji w 1996 r.).

W ramach badania wypadków lotniczych przyjmuje się, że za wypadek śmiertelny uznaje się takie zdarzenie, w wyniku którego osoba doznała obrażeń, które spowodowały jej śmierć nie później niż w ciągu 30 dni od zdarzenia.

⁴ Więcej na ten temat: M. Żylicz: *Rok po smoleńskiej katastrofie lotniczej. Problemy międzynarodowo-prawne*. „Palestra” 2011, nr 3/4, s. 9 i nast.

Załącznik 13 wyróżnia także zdarzenie lotnicze, za które uznaje się zdarzenie związane z eksploatacją statku powietrznego inne niż wypadek lotniczy wpływające lub mogące wpłynąć na bezpieczeństwo lotu.

Państwu rejestracji statku powietrznego powinno się umożliwić wyznaczenie obserwatorów, którzy byłiby obecni przy dochodzeniu w sprawie wypadku.

3.2. Regulacja europejska

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 996/2010/UE w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im⁵ uznaje się za akt implementujący i uzupełniający Załącznik 13 konwencji chicagowskiej do unijnego porządku prawnego. W rozporządzeniu 996/2010 podkreślono rolę Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego EASA w zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa.

Ważny dla podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na gruncie przywołanego rozporządzenia jest tzw. system bezsankcyjny w odniesieniu do badania zdarzeń lotniczych, który ma ułatwiać spontaniczne zgłaszanie zdarzeń.

Na podstawie rozporządzenia 996/2010 organ badający zdarzenia lotnicze ma nieograniczone uprawnienia do badania tych zdarzeń. Organ badający zdarzenia lotnicze nie może występować do innych organów o instrukcje ani przyjmować od nich instrukcji.

W rozporządzeniu zaakcentowano konieczność zapewnienia niezależności organom badającym zdarzenia lotnicze. Przyjęto, że organ mający badać wypadki lotnicze powinien pozostawać niezależny od władz lotniczych odpowiedzialnych za takie zagadnienia jak: poświadczanie zdatości statków powietrznych do lotu, certyfikację sprzętu lotniczego i statków powietrznych, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk. Takie rozwiązanie ma miejsce także w Polsce, gdzie Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych pozostaje niezależna od Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez przepisy rozporządzenia 996/2010 jest m.in. utworzenie Europejskiej Sieci Organów ds. Badania Zdarzeń Lotniczych. Sieć tę tworzą szefowie krajowych organów badających zdarzenia lotnicze.

Działalność w ramach sieci ma służyć poprawie jakości prowadzonych badań, jak również wzmacniać niezależność krajowych organów. Ponadto

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 996/2010/UE w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę nr 94/56/WE, Dz.Urz. UE L z 2010, Nr 295, s. 35–50. Szerzej na jego temat w: A. KONERT (red.): *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*. Warszawa 2013.

gremium owo ma za zadanie przygotowywanie propozycji zmian kierowanych do instytucji unijnych w celu poprawy bezpieczeństwa w lotnictwie, tworzenie sieci wymiany informacji oraz udostępnianie zasobów, opracowywanie wspólnych programów szkoleniowych dla podnoszenia kwalifikacji personelu, promowanie dobrych praktyk w badaniu zdarzeń w lotnictwie, udzielanie sobie wzajemnego merytorycznego wsparcia, w tym udostępnianie ekspertów. Sieć współpracuje z EASA oraz Komisją Europejską w celu poprawy bezpieczeństwa w lotnictwie. W jej posiedzeniach może brać udział przedstawiciel EASA.

3.3. Regulacja krajowa

W regulacjach krajowych w odniesieniu do lotnictwa cywilnego przepisy dotyczące badania wypadków wzorowane są na postanowieniach Załącznika 13 do konwencji z Chicago. W zakresie wypadków z udziałem lotnictwa państwowego takich podobieństw jest mniej, głównie z uwagi na okoliczność, że nie wszystkie informacje dotyczące wypadków z udziałem państwowych statków powietrznych są jawne.

Obecnie krajowe regulacje badania wypadków w lotnictwie cywilnym opierają się na regulacji ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁶, rozdział 3 pt. *Zarządzanie bezpieczeństwem lotów oraz badanie wypadków i incydentów lotniczych*.

Istnieją dwie odrębne procedury badania wypadków lotniczych w Polsce – dla wypadków z udziałem cywilnych statków powietrznych oraz dla wypadków z udziałem statków powietrznych zaliczanych do lotnictwa państwowego.

Tak również zostały podzielone państwowe organy zajmujące się badaniem zdarzeń lotniczych w Polsce. Zdarzenia z udziałem cywilnych statków powietrznych bada Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych (dalej: PKBWL). Wypadki, w których uczestniczą statki lotnictwa państwowego, bada Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego (dalej: KBWLLP).

4. Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych

Organ zajmujący się badaniem przyczyn i okoliczności zdarzeń lotniczych cywilnych statków powietrznych w Polsce posiada swoje umocowanie w przepisach ustawy – Prawo lotnicze. Artykuł 17 tej ustawy stanowi, że PKBWL działa przy ministrze właściwym do spraw transportu jako niezależna oraz stała komisja.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.

W skład PKBWL wchodzi: przewodniczący, dwóch zastępców, sekretarz i pozostali członkowie. Jej przewodniczącego wyznacza minister właściwy do spraw transportu na okres 5 lat, z tym że na wniosek samej PKBWL, uchwalony bezwzględną większością głosów, może cofnąć wyznaczenie przewodniczącemu lub innemu członkowi PKBWL. Zastępców przewodniczącego i sekretarza wyznacza także minister – na wniosek przewodniczącego PKBWL.

Członkami PKBWL mogą zostać osoby posiadające odpowiednie wykształcenie wyższe w dziedzinach takich jak: prawo lotnicze, szkolenie lotnicze, ruch lotniczy, eksploatacja lotnicza, inżynieria – konstrukcje lotnicze czy medycyna oraz udokumentowaną minimum pięcioletnią praktykę w danej dziedzinie, a w przypadku lekarzy udokumentowaną specjalizację.

Środki na swoją działalność PKBWL otrzymuje od ministra właściwego do spraw transportu, a obsługę administracyjną prac PKBWL zapewnia ministerstwo.

5. Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego

Badanie wypadków i poważnych incydentów lotniczych w lotnictwie państwowym, zaistniałych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w polskiej przestrzeni powietrznej, prowadzi Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego, która jest powoływana przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych na okres jednego roku.

W skład KBWLLP wchodzi: przewodniczący, I zastępca przewodniczącego i sekretarz z jednostki organizacyjnej właściwej w zakresie bezpieczeństwa lotów podległej Ministrowi Obrony Narodowej oraz II zastępca przewodniczącego z jednostki organizacyjnej właściwej w zakresie bezpieczeństwa lotów podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Pozostałych członków Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego wyznacza się spośród przedstawicieli Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Członkowie KBWLLP rekrutują się także spośród specjalistów z zakresu: szkolenia lotniczego, techniki lotniczej, nawigacji, ruchu lotniczego, ratownictwa lotniczego, meteorologii, łączności, prawa lotniczego oraz medycyny, którzy podobnie jak w przypadku PKBWL, muszą posiadać co najmniej pięcioletnią praktykę.

6. Podział zdarzeń lotniczych

Na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo lotnicze przez wypadek lotniczy rozumie się zdarzenie związane z eksploatacją statku powietrznego, które zaistniało od chwili, gdy jakakolwiek osoba weszła na jego pokład z zamiarem wykonania lotu, do momentu, gdy wszystkie osoby znajdujące się na pokładzie opuściły ten statek powietrzny, i podczas którego jakakolwiek osoba doznała obrażeń ze skutkiem śmiertelnym lub poważnego obrażenia ciała w rezultacie znajdowania się na pokładzie danego statku powietrznego lub bezpośredniego zetknięcia się z jakąkolwiek częścią statku powietrznego, w tym częścią, która oddzieliła się od danego statku powietrznego, lub bezpośredniego oddziaływania strumienia gazów albo powietrza, wywołanego przez statek powietrzny. Wyłączone są przypadki, kiedy obrażenia ciała powstały z przyczyn naturalnych bądź w wyniku obrażeń zadanych samemu sobie lub przez inne osoby albo kiedy obrażeń ciała doznały osoby odbywające lot bez pozwolenia czy też ukrywające się w miejscach, do których zwykle zamknięty jest dostęp dla pasażerów i członków załogi.

W rozporządzeniu 996/2010 zdefiniowano pojęcie poważnego urazu, generalnie uznając go za uszkodzenie ciała, w wyniku którego nastąpiła konieczność hospitalizacji rannej osoby przez okres dłuższy niż 48 godzin lub nastąpiło złamanie kości, z wyjątkiem prostych złamań palców lub nosa, powstały rany szarpane powodujące krwotok lub uszkodzenie mięśni, ścięgien bądź nerwów, wystąpiło uszkodzenie narządów wewnętrznych lub poważne oparzenia albo też osoby zostały narażone na działanie szkodliwych substancji lub promieniowanie.

Za wypadek lotniczy uznaje się także sytuację, gdy statek powietrzny został uszkodzony lub nastąpiło zniszczenie jego konstrukcji, w rezultacie czego naruszona została trwałość konstrukcji, pogorszeniu uległy techniczne lub lotne charakterystyki statku powietrznego oraz wymagane jest przeprowadzenie poważnego remontu lub wymiana uszkodzonego elementu. Wyłączone zostają przypadki przerwy w pracy silnika statku powietrznego albo jego uszkodzenia, jeśli uszkodzeniu uległ tylko silnik, jego osłony albo agregaty wspomagające lub gdy uszkodzone zostały łopaty śmigła, końcówki skrzydła, anteny, ogumienie kół, urządzenia hamowania, owiewki albo gdy na pokryciu są niewielkie wgniecenia lub przebicia.

Za wypadek lotniczy uznaje się także sytuację, gdy statek powietrzny zaginął lub znajduje się w miejscu, do którego dostęp jest niemożliwy.

Poważnym incydentem lotniczym jest zdarzenie, którego okoliczności zaistnienia wskazują, że nieomal doszło do wypadku lotniczego.

Z kolei incydentem lotniczym jest zdarzenie inne niż wypadek lotniczy, związane z eksploatacją statku powietrznego, które ma wpływ lub

mogłoby mieć wpływ na bezpieczeństwo. W rozporządzeniu 996/2010 incydent został zdefiniowany jako zdarzenie inne niż wypadek, które ma lub mogłoby mieć wpływ na bezpieczeństwo lotów.

Różnica pomiędzy wypadkiem i poważnym incydentem sprowadza się do różnych ich skutków – chociaż poziom zagrożenia dla poważnego incydentu jest taki sam jak w wypadku lotniczym. Można zatem twierdzić, że poważny incydent to inaczej wypadek lotniczy, do którego, z powodu sprzyjających okoliczności, nie doszło – lecz w innych okolicznościach mógłby się zdarzyć.

Za tzw. inne zdarzenie, które może stanowić przedmiot badania, można uznać takie sytuacje, jak: przerwa w działaniu, wada, uszkodzenie statku powietrznego lub jego elementu albo inna okoliczność, która miała lub mogła mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu.

7. Dochodzenie przed PKBWL

Aktualnie obowiązująca ustawa – Prawo lotnicze, tak jak jej poprzedniczki, w art. 137 ust. 4 wprowadza powszechny obowiązek powiadamiania o zdarzeniach lotniczych, stanowiąc, że każdy, kto odnalazł porzucony statek powietrzny lub jego szczątki albo był uczestnikiem lub świadkiem wypadku lotniczego lub przymusowego lądowania statku powietrznego poza lotniskiem, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym najbliższy organ policji lub administracji publicznej albo inne służby bezpieczeństwa i porządku publicznego lub poszukiwawczo-ratownicze, w szczególności jednostki ochrony przeciwpożarowej, mogące udzielić pomocy.

Artykuł 9 rozporządzenia 996/2010 także wprowadza powszechny obowiązek niezwłocznego zawiadamiania organu ds. badania zdarzeń lotniczych o zaistnieniu wypadku lub poważnego incydentu lotniczego. W Polsce to Przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, po otrzymaniu zgłoszenia o zdarzeniu lotniczym, kwalifikuje je do jednej z ww. grup: wypadek, poważny incydent, incydent, inne zdarzenie. Dochodzenia przez Komisję prowadzone są zawsze w odniesieniu do wypadków i poważnych incydentów lotniczych. Inne incydenty lotnicze są badane odpowiednio przez użytkownika statku powietrznego lub instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej albo zarządzającego lotniskiem, pod nadzorem PKBWL, chyba że Przewodniczący PKBWL zdecydował o podjęciu takiego badania przez PKBWL.

W odniesieniu do zdarzeń z udziałem mniejszych jednostek, których maksymalna masa startowa (MTOM) nie przekracza 2 250 kg, Przewodniczący PKBWL może przekazać badanie wypadku lub poważnego incydentu lotniczego statku powietrznego innemu podmiotowi za jego zgodą. W takim przypadku badanie jest prowadzone pod nadzorem PKBWL.

Generalnie przyjmuje się, że badane są zdarzenia lotnicze z udziałem statków powietrznych wpisanych do rejestru statków powietrznych. PKBWL może podjąć badanie wypadku lub incydentu lotniczego statku powietrznego nieobjętego obowiązkiem wpisu do rejestru statków, o ile zaistniał on w okolicznościach uzasadniających dokonanie takiego badania. W przypadku niepodjęcia badania przez Komisję raport końcowy z badania zdarzenia przygotowuje pod nadzorem Komisji użytkownik statku powietrznego.

Można także wskazać sytuacje, w których pomimo zaistnienia wypadku czy też poważnego incydentu PKBWL nie będzie badała przyczyn oraz okoliczności zdarzenia. Może to mieć miejsce w przypadku, gdy statek powietrzny w chwili zdarzenia był używany przez osobę nieuprawnioną lub osoba używająca statku powietrznego była pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Komisja może również odstąpić od badania, gdy statek powietrzny został zbudowany lub był użytkowany niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub był używany w wyniku przestępstwa, w szczególności uprowadzenia. W takich przypadkach Komisja powiadamia organy ścigania o podejrzeniu naruszenia norm prawa karnego.

W trakcie prowadzenia badania zdarzenia lotniczego członkowie PKBWL lub osoby upoważnione do przeprowadzenia badania posiadają szerokie kompetencje. Mają oni prawo dostępu do miejsca wypadku, statku powietrznego, jego szczątków i zawartości, jak i prawo badania miejsca wypadku, statku powietrznego, jego szczątków i zawartości. Mogą sporządzać spisy oraz dokonywać czasowego przejmowania części statków i innych rzeczy wymagających zbadania. Ponadto mają prawo dostępu do rejestratorów pokładowych i ich odczytów, a także innych zapisów, oraz prawo zapoznania się z wynikami badań przeprowadzanych przez inne organy oraz służby publiczne. Co więcej – mają prawo do uzyskania informacji i dostępu do dokumentacji użytkownika statku powietrznego, producenta i innych osób lub jednostek organizacyjnych uczestniczących w nadzorowaniu lotnictwa lub uczestniczących w działalności lotniczej. Mogą także przesłuchiwać świadków, jak również brać udział w ich przesłuchiwaniu. Artykuł 11 rozporządzenia 996/2010 daje osobom prowadzącym w imieniu organu badanie zdarzenia lotniczego prawo do: nieograniczonego dostępu do miejsca zdarzenia, jak również do statku powietrznego, przedmiotów w jego wnętrzu, jak i szczątków statku, ewidencjonowania dowodów, kontrolowanego usuwania szczątków do dalszego badania, dostępu do rejestratorów lotu oraz innych zapisów, zwrócenia się o przeprowadzenie sekcji zwłok ofiar zdarzenia.

Efektem prac komisji badających wypadki i incydenty lotnicze są raporty, raporty końcowe oraz zalecenia (zalecenia profilaktyczne).

Po zakończeniu badania polska PKBWL sporządza raport końcowy i podejmuje uchwałę w tym zakresie, następnie przekazuje raport wraz

z uchwałą ministrowi właściwemu do spraw transportu, a minister przekazuje raport wraz z uchwałą w terminie 14 dni Prezesowi ULC do wykorzystania w celu analizy i podjęcia stosownych działań.

Wznowienie badania zamkniętej sprawy, w której PKBWL wydała raport końcowy, jest możliwe w razie ujawnienia nowych faktów mogących mieć wpływ na ustalenie przyczyn i okoliczności wypadku lub incydentu lotniczego.

W postępowaniach toczących się na poziomie międzynarodowym można wyróżnić raport końcowy, opracowywany zgodnie z przepisami rozdziału 6 Załącznika 13 do konwencji z Chicago, jak również opisane w rozdziale 7 Załącznika: raport wstępny oraz raport informacyjny o wypadku (tzw. sprawozdawczość ADREP). Raport wstępny przybiera formę komunikatu wykorzystywanego w celu niezwłocznego rozpowszechniania danych uzyskanych w początkowym stadium badania wypadku.

Po zakończeniu badania komisja analizująca dany wypadek może wydać zalecenia profilaktyczne (zalecenia dotyczące bezpieczeństwa) sformułowane w celu zapobiegania wypadkom i incydentom w przyszłości.

Artykuł 17 rozporządzenia 996/2010 daje podstawę dla organów badających wypadek do wydawania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa na dowolnym etapie badania wypadku. Zalecenia te mogą być wydawane także na podstawie analizy więcej niż tylko jednego zdarzenia.

Po wydaniu przez organ badający zdarzenie zaleceń są one doręczane ich adresatom, którzy w terminie 60 dni powinni udzielić organowi odpowiedzi, czy akceptują skierowane do nich zalecenia.

Zalecenia zostają umieszczone w specjalnym archiwum – bazie EC-CAIRS (*European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems – Joint Research Centre*), gdzie organy zajmujące się bezpieczeństwem żeglugi powietrznej mają możliwość wymiany informacji i doświadczeń w związku z prowadzoną działalnością.

Podobnie jak w przypadku raportów końcowych i raportów wstępnych – również treść zaleceń dotyczących bezpieczeństwa nie może przesądzać o winie lub odpowiedzialności w związku z zaistnieniem zdarzenia lotniczego.

Również w przypadku badania wypadków lotniczych przez Komisję Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego przepisy stanowią, że ta komisja nie orzeka o winie i odpowiedzialności w związku z wypadkiem lotniczym.

Możliwość wykorzystywania materiałów z dochodzenia prowadzonego przez komisje badające wypadki lotnicze na potrzeby innych postępowań – np. karnego czy też cywilnego, jest ograniczona. W aktualnie obowiązujących przepisach regulujących badanie wypadków lotniczych kładzie się duży nacisk na tę kwestię. Dzieje się tak, ponieważ osoby mogące ponosić

odpowiedzialność w związku z wypadkami i incydentami lotniczymi, jednocześnie jako uczestnicy tych zdarzeń mogą stanowić najlepsze źródło informacji, które powinny być wykorzystane w celu poprawy bezpieczeństwa.

Zapobieganie procesowemu wykorzystywaniu uzyskanych od tych osób informacji podnosi ich wiarygodność oraz ułatwia ich pozyskanie. Pogodzenie niekiedy przeciwstawnych interesów, z jednej strony poprawy bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, a z drugiej osób poszkodowanych i wymiaru sprawiedliwości, dokonuje się obecnie według zasad *just culture*, szerzej omówionych w innej części podręcznika.

Jak już podnoszono, zalecenia organu badającego zdarzenia lotnicze, pomimo że służą podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa, to nie mają wiążącego charakteru.

W polskim prawie lotniczym nie funkcjonuje przepis, który wprowadzałby obowiązek wszczęcia chociażby postępowania administracyjnego „w sprawie” w związku z wpłynięciem zaleceń, oczywiście poza obowiązkiem udzielenia odpowiedzi, o którym była mowa powyżej.

Ustalenia organów w formie zaleceń czy raportów, mimo że nie mają za zadanie rozstrzygania o winie i odpowiedzialności, posiadają moc dowodową jako dokumenty urzędowe w postępowaniach przed innymi organami – choćby w postępowaniach administracyjnych czy cywilnych⁷. W literaturze podnoszono⁸, że przedstawienie w toku postępowania cywilnego dotyczącego kwestii odszkodowawczego raportu z badania wypadku lotniczego zazwyczaj wystarcza jako dowód na okoliczność, że szkoda jest następstwem wypadku lotniczego, co oczywiście nie wyklucza dowodów przeciwnych.

Ograniczenie procesowego wykorzystania, zawarte w art. 134 ust. 1a–1c prawa lotniczego, dotyczy materiałów zebranych przez organ w toku badania wypadku, określanych w treści przywołanego przepisu jako „wyniki badań”.

Wynikami badań są zgodnie z art. 134 ust. 1c prawa lotniczego: ekspertyzy uzyskane w trakcie badania, oświadczenia uzyskane od osób w trakcie badania (zeznania świadków), korespondencja między osobami mającymi związek z operacją statku powietrznego, medyczne lub prywatne informacje dotyczące osób uczestniczących w wypadku lub incydencie lotniczym, zapisy pokładowych rejestratorów mowy, zapisy nagrań instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego i ich kopie oraz opinie wyrażane w trakcie analizy informacji, włącznie z zapisami rejestratorów pokładowych.

⁷ Szerzej na ten temat: J. WALULIK: *Status ustaleń lotniczych komisji dochodzeniowych*. „Kontrola Państwowa” 2012, nr 2(343), s. 94.

⁸ P. KASPRZYK: *Postępowanie w sprawie wypadku lotniczego a postępowanie cywilne*. PS 2009, nr 4, s. 32–34.

Omawiane powyżej wyniki badań mogą być włączone do raportu końcowego lub jego uzupełnienia tylko wówczas, gdy mają bezpośredni związek z badanym zdarzeniem lotniczym.

Zgodnie zatem z przepisami ustawy – Prawo lotnicze udostępnianie wyników badań okoliczności i przyczyn zaistniałych wypadków i incydentów lotniczych, zebranych podczas prowadzenia badania zdarzenia lotniczego w celach innych niż badanie okoliczności i przyczyn zaistniałych wypadków i incydentów lotniczych, może być dokonane wyłącznie na potrzeby postępowania przygotowawczego, sądowego lub sądowno-administracyjnego za zgodą sądu.

Właściwy do rozpoznania sprawy jest dla Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych Sąd Okręgowy w Warszawie, a dla Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego – Wojskowy Sąd Okręgowy w Poznaniu.

Sąd, orzekając o udostępnieniu wyników badań, bierze pod uwagę, czy takie udostępnienie jest ważniejsze niż negatywne skutki, które mogą wyniknąć z takiego działania bezpośrednio dla kraju oraz w skali międzynarodowej, jak również dla danego badania lub przyszłych badań zdarzeń lotniczych.

Jak pokazuje praktyka, członkowie komisji badających zdarzenia lotnicze są powoływani na świadków w postępowaniach sądowych lub sądowno-administracyjnych. W takim przypadku, bez uprzedniej zgody przywołanych sądów, nie mogą oni zeznawać co do okoliczności, które mieszczą się w pojęciu „wyników badań” zdarzeń lotniczych.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego prowadzi z urzędu bazę informacji o zdarzeniach lotniczych. Może on także utrzymywać dobrowolny i poufny system, umożliwiający zgłaszanie, zbieranie i analizowanie informacji o zaobserwowanych w lotnictwie cywilnym nieprawidłowościach, które nie wymagają zgłaszania obowiązkowego, ale które zgłaszający odczuwa jako bieżące lub potencjalne zagrożenie bezpieczeństwa lotów. Taki system wprowadzono w Polsce, wykorzystując internetowy portal i elektroniczny system anonimowych zgłoszeń.

8. Bibliografia

DUDZIŃSKI S.: *Zasady badania wypadków lotniczych (tryb administracyjny)*. „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1983, nr 2, s. 124–138.

KASPRZYK P.: *Postępowanie w sprawie wypadku lotniczego a postępowanie cywilne*. PS 2009, nr 4, s. 32–34.

KONERT A. (red.): *Aspekty prawne badania zdarzeń lotniczych w świetle Rozporządzenia 996/2010*. Warszawa 2013

POLKOWSKA M.: *Pojęcie wypadku lotniczego i doktryna Forum non conveniens w systemie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego*. „Palestra” 2005, nr 11–12, s. 61–75.

WALULIK J.: *Status ustaleń lotniczych komisji dochodzeniowych*. „Kontrola Państwa” 2012, nr 2, s. 87–108.

Żylicz M.: *Katastrofa smoleńska w świetle międzynarodowego prawa lotniczego*. PiP 2011, nr 4, s. 3–17.

Żylicz M.: *Rok po smoleńskiej katastrofie lotniczej. Problemy międzynarodowo-prawne*. „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 9–19.

Akty prawne

Annex 13, Aircraft Accident and Incident Investigation, Badanie wypadków i incydentów statków powietrznych, wyd. 10 z 2010 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE, Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 35–50.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 marca 1928 r. o prawie lotniczym, tekst jedn.: Dz.U. z 1935, Nr 69, poz. 434.

Ustawa z dnia 31 maja 1962 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 1962, Nr 32, poz. 151, ze zm.

Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 poz. 1393 z późn. zm.

„Podręcznik ten to swoistego rodzaju mapa tematyczna zagadnień niezwykle ważnych dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, których poznanie wymagało dotychczas analizy szerokiego wachlarza regulacji, niekoniecznie mających charakter prawa powszechnie obowiązującego i tym samym zastrzeżonych dla ograniczonej grupy odbiorców. (...)”

„W zasadzie poza wytycznymi ICAO i EASA (oraz IATA) brak jest w tym przedmiocie opracowań, które w sposób przystępny i kompleksowy przybliżyłyby zagadnienia związane z zarządzaniem bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Omówione w podręczniku zagadnienia stanowią kompleksowy zbiór zagadnień odnoszących się do systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym i z pewnością stanowiąc będą cenne źródło wiedzy zarówno dla teoretyków, jak i praktyków.”

Dr Agnieszka Kunert-Diallo

„(...) książkę można uznać za swego rodzaju kompendium wiedzy w założonych tematyce ramach, zwiększającym świadomość problemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Opracowanie z pewnością znajdzie czytelników nie tylko wśród studentów kierunku bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne, ale także kierunku zarządzanie oraz prawo. Z pewnością zainteresuje także praktyków.”

„(...) podjęty przez redaktora trud stworzenia opracowania kompleksowo ujmującego problematykę zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym wnosi nowe wartości, zarówno teoretyczne jak i praktyczne, dotyczące zagadnień bezpieczeństwa wprowadzając w obieg społeczny treści, które przyczyniają się do coraz lepszego poznania tego zagadnienia i niewątpliwie będą miały wpływ na praktykę dnia codziennego.”

Dr Ewa Jasiuk

Publikacja jest finansowana ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz ze środków krajowych w ramach projektu Nowa jakość edukacji – bezpieczeństwo wewnętrzne – NOJAK

ISBN: 978-83-63503-74-1

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY