Skutek poszukiwań bezwzględnie ważnego prawa, dotyczącego każdej osoby:

„Postępuj tylko wedle takiej maksymy, co do której mógłbyś jednocześnie chcieć, aby stała się ona prawem powszechnym”

Immanuel Kant

RAPORT

W sprawie propozycji ustanowienia

Władzy Lotniczej Lotnictwa Państwowego

Styczeń 2016

Z momentem wejścia Polski do struktur NATO nastąpił proces gruntownej nowoczesnej reorientacji mentalnej struktur dowodzenia Polskich Sił Zbrojnych w tym Sił Powietrznych.

Lotnictwo Państwowe, szczególnie wojska lotnicze jako współużytkownik światowej przestrzeni powietrznej musiały zmienić sposób postrzegania polskiej przestrzeni powietrznej z synonimu **''nasze niebo''** na formułę **''otwartego nieba''** obowiązującego w nowoczesnej pojęciowo lotniczej przestrzeni powietrznej , podlegającej międzynarodowym standardom cywilnym jak i międzynarodowym standardom lotnictwa państwowego.

Podejmowane próby ujednolicenia przepisów regulujących funkcjonowanie lotnictwa państwowego ze względu na rozbieżność interesów ULC, MSWiA i MON kończyły się fiaskiem. W ubiegłym roku rozpoczęto prace nad stworzeniem ustawy dla lotnictwa państwowego, która ostatecznie miała uregulować sporne kwestie.

Lotnictwo państwowe, aby w pełni funkcjonować we wspólnej przestrzeni powietrznej, musi uwzględniać w swojej działalności regulacje prawne wynikające z dokumentów normatywnych obowiązujących w lotnictwie cywilnym, a ponadto opracować własne normatywy uwzględniające specyfikę i charakter zadań, do realizacji których lotnictwo państwowe jest przeznaczone. Nie oznacza to , że w chwili obecnej lotnictwo państwowe nie posiada dokumentów regulujących jego działalność. Takie dokumenty są i funkcjonują, co więcej są odpowiadające przyjętym międzynarodowym standardom wyrażających się w formule OPEN SKY

W ostatnich latach specjaliści i eksperci lotniczy na różnych forach sygnalizują , że regulaminy i instrukcje obowiązujące w lotnictwie wojskowym i w lotnictwie służb porządku publicznego nie są kompatybilne ze względu na specyfikę operacyjną.

Rysuje się co raz to wyraźniej problem braku jednej instytucji, która kompleksowo nadzorowałaby całość lotnictwa państwowego, wprowadzała jednolite standardy, doskonaliła przepisy wykorzystując doświadczenia z realizacji zadań formacji i jednostek tworzących lotnictwo państwowe. Również co raz to bardziej rozwijająca formacja i struktura bezpilotowych statków powietrznych wykorzystywanych w rożnego rodzaju siłach zbrojnych staje się materią do pilnego uregulowania prawno – organizacyjnego.

Tak więc nadrzędnym celem prowadzonych działań podporządkowanie w trosce o podniesienie gotowości operacyjnej i stanu bezpieczeństwa jest ujednolicenie przepisów lotniczych dla całości Lotnictwa Państwowego.

Dobrym przykładem braku pełnego zrozumienia przez Wojska Lotnicze formuł działalności lotnictwa cywilnego, jest przedstawiona przez wojsko w uzasadnieniu do zmiany ustawy Prawo Lotnicze argumentacja dotycząca stworzenia możliwości lądowania cywilnych statków

powietrznych na lotniskach wojskowych (Prawo lotnicze druk nr 3228; Nr w wykazie prac legislacyjnych UD 183 Ministerstwa Obrony cytat:

…..Mając na uwadze złożoność procesu, jakim jest umożliwienie cywilnym statkom powietrznym realizacji zadań na potrzeby Sił Zbrojnych RP w ramach wykonania lotu do i z lotniska wojskowego (począwszy od zapewnienia dostępności przestrzeni powietrznej i lotniska po odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku ewentualnego zdarzenia lotniczego), ***rozwiązanie dopuszczające takie loty powinno zapewniać poziom ich bezpieczeństwa*** *analogiczny do obowiązującego w odniesieniu do cywilnych operacji lotniczych na lotniskach cywilnych. Aby to zapewnienie było możliwe, projektowane rozwiązania uwzględniają wymogi Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), EUROCONTROL oraz przepisy Unii Europejskiej, w tym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)……*

….Projekt reguluje też kwestie dotyczące zgłaszania zdarzeń lotniczych i potencjalnego ***pozytywnego sporu kompetencyjnego*** *między Państwową Komisją Badania Wypadków Lotniczych oraz Komisją Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego…….*

Podstawowym dokumentem regulującym przepisy lotnicze w wymiarze międzynarodowym, jest Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana 7 grudnia 1944 r. w Chicago, zgodnie z którą funkcjonuje ogólny podział na lotnictwo cywilne i państwowe. Konwencja jest głównym źródłem prawa dla lotnictwa cywilnego, nie reguluje zaś zasad funkcjonowania lotnictwa państwowego. W skali europejskiej, podstawowymi dokumentami prawodawczymi dla lotnictwa cywilnego są wspólne przepisy lotnicze: Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 859/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego.

W Polsce podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze, a regulacje w niej zawarte niemal w całości dotyczą lotnictwa cywilnego. Tak więc, zgodnie z przywołanymi powyżej dokumentami, lotnictwo cywilne uregulowane jest zarówno w wymiarze międzynarodowym (Konwencja Chicagowska), europejskim, jak i krajowym. W przywołanych powyżej aktach prawnych występuje jasny i ostry podział na lotnictwo cywilne – w Polsce nadzorowane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i państwowe – nadzorowane przez właściwych ministrów. Należy tu wspomnieć o podziale lotnictwa państwowego, w którego skład wchodzi lotnictwo wojskowe podległe Ministrowi Obrony Narodowej oraz lotnictwo służb porządku publicznego (lotnictwo Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej), które podlega ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych.

Postulowana ustawa dla lotnictwa państwowego nie będzie kolidowała z Ustawą Prawo Lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. Należy przez to rozumieć, iż projektowany dokument będzie dotyczył regulacji prawnych tych obszarów, których nie reguluje ustawa lotnictwa cywilnego. Tak więc, nie będzie wpływała w żadnym zakresie na działalność cywilnych podmiotów lotniczych. Nie oznacza to też, że personel lotnictwa państwowego nie będzie

musiał respektować przepisów cywilnych, po prostu jest to niemożliwe, gdy operacje lotnicze realizowane są we wspólnej przestrzeni powietrznej.

Piloci wojskowi i służb porządku publicznego będą musieli znać i stosować się zarówno do przepisów cywilnych, jak i tych dotyczących tylko lotnictwa państwowego – co nie będzie żadną nowością, gdyż obecnie tak właśnie to funkcjonuje.

Jak wynika z powyższego, w stosunku do lotnictwa państwowego, do obecnej chwili nie opracowano jednolitych przepisów prawnych, które pozwoliłoby w pełni uregulować funkcjonowanie tego lotnictwa w warunkach jednolitego prawa dla lotnictwa wojskowego i lotnictwa służb porządku publicznego. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze nie reguluje najistotniejszych obszarów działalności lotnictwa państwowego, tj. infrastruktury lotniskowej, certyfikacji i prowadzenia rejestru lotnisk i lądowisk, zasad naboru, certyfikacji (kwalifikacji) i badań lotniczo-lekarskich personelu lotniczego, badania zdatności statków powietrznych do lotu, systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie, czy też systemu komunikacji, nawigacji i dozorowania (ang. Communication, Navigation, Surveillance – CNS).

Inicjatywa utworzenia władzy skupiającej całość lotnictwa państwowego została podjęta pod koniec 2009 r., wówczas to zapoczątkowano wstępne prace koncepcyjne nad przygotowaniem projektu ustawy prawo lotnicze lotnictwa państwowego.

Tragiczne wydarzenia z kwietnia 2010 r. w zasadzie zastopowały dalsze prace w tym zakresie, a cały wysiłek został skupiony na realizacji zaleceń wynikających z raportu końcowego z badania katastrofy samolotu Tu-154M.

W trakcie realizacji zadań określonych w „Ramowym programie wdrażania wniosków wynikających z raportu końcowego Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego z badania zdarzenia lotniczego nr 192/2010/11 samolotu Tu-154M nr 101 zaistniałego w dniu 10 kwietnia 2010 r. w rejonie lotniska „Smoleńsk Północny", wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska lotniczego (lotnictwa państwowego) ustalono, iż koniecznym jest podjęcie działań ukierunkowanych na docelowe unormowanie i ujednolicenie zasad oraz przepisów regulujących funkcjonowanie wszystkich podmiotów funkcjonujących w ramach lotnictwa państwowego. W tym celu, w 2012 roku opracowano projekt wstępnej „Koncepcji Utworzenia Wojskowej Władzy Lotniczej" (MAA – Military Aviation Authority). Należy wyjaśnić, iż użyty zwrot (Wojskowa Władza Lotnicza) został przyjęty jako nazwa robocza, zaczerpnięta z j. angielskiego (Military Aviation Authority) i nie należy jej wprost przywiązywać do obszaru tylko jednej formacji (lotnictwa wojskowego), gdyż jak już wspomniałem planowana do utworzenia instytucja ma skupiać w sobie całość lotnictwa państwowego. Wspomniana koncepcja została uzupełniona i dopracowana przez zespół autorski, w skład którego weszli przedstawiciele resortów Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej (lotnictwo państwowe umiejscowione jest w tych resortach), zaś prace zespołu były szeroko konsultowane m.in. z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które odpowiada za lotnictwo cywilne. Odpowiadając wprost na pytanie, kto jest

siłą wiodącą w realizowanych pracach – przedstawiciele lotnictwa państwowego, a ponieważ lotnictwo wojskowe stanowi większość tego lotnictwa, to resort Obrony Narodowej przyjął rolę koordynatora tych działań, co spotkało się z aprobatą wszystkich stron uczestniczących w pracach.

Wskazane powyżej obszary funkcjonowania lotnictwa państwowego, są regulowane przez ministrów właściwych ze względu na przynależność jednostki będącej właścicielem lub użytkownikiem państwowego statku powietrznego lub zarządzającej lotniskiem.

Regulacje te nie są jednolite i rozproszone są w dwóch różnych resortach: Ministerstwie Obrony Narodowej i Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, którym podporządkowane są poszczególne rodzaje lotnictwa państwowego.

W roku 2014 podjęto kompleksowe działania, efektem których miało być zaproponowanie i przyjęcie rozwiązań formalno-prawnych dotyczących całości lotnictwa państwowego. Działania te polegały na opracowaniu aktu prawnego (ustawy dla lotnictwa państwowego) oraz powołaniu w Polsce instytucji Władzy Lotnictwa Państwowego. Powołanie wspomnianej instytucji pozwoliło by na rozdzielenie funkcji prawodawczej i nadzorczej od funkcji wykonawczej w lotnictwie państwowym, przy czym przez funkcję prawodawczą należy rozumieć opracowywanie projektów aktów prawnych (nowelizację dokumentów normatywnych już funkcjonujących), zaś funkcja nadzorcza oznacza sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wykonywania i przestrzegania ustalonych przepisów procedur przez wykonawców, tj. jednostki, formacje lotnictwa państwowego. W tym miejscu należy podkreślić, że takie rozwiązania od lat funkcjonują już w większości państw europejskich, we Francji, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Czechach, Holandii czy Hiszpanii.

Inicjatywa Ministrów Obrony 26 państw członkowskich Unii Europejskiej zrzeszonych w Europejskiej Agencji Obrony (ang. European Defence Agency – EDA), w ramach której decyzją Rady Sterującej EDA z listopada 2008 r. zostało powołane Forum Wojskowych Nadzorów Zdatności do Lotu (ang. Military Air Worthiness Autority - MAWA Forum) powinna znaleźć odwzorowanie w polski dokumencie statuującym instytucję władzy lotniczej właściwej dla polskiego lotnictwa państwowego. Powyższą decyzję wsparli Ministrowie Obrony Narodowej UE poprzez Deklarację Polityczną Ministrów Obrony Narodowej UE z listopada 2009 r. „Declare our political support for national airworthiness authorities to develop and implement the EMARs".

Prace nad takimi rozwiązaniami wyczerpywały by polskie zobowiązania konsumujące decyzje kierunkowe zgodne z przyjętymi deklaracjami. Państwa członkowskie Unii Europejskiej, które podjęły intensywne działania ukierunkowane na stworzenie wspólnych przepisów ramowych i uregulowań prawnych w zakresie funkcjonowania lotnictwa państwowego (w obszarze zapewnienia zdatności do lotu statków powietrznych), głównie lotnictwa wojskowego oraz formacji lotnictwa służb porządku publicznego, zadeklarowały potrzebę przyjęcia takiego rozwiązania ze względu na prowadzoną działalność operacyjną.

Polska jest jednym z ostatnich państw w UE, które rozpoczęło działania związane z powołaniem instytucji władzy lotniczej właściwej dla lotnictwa państwowego do dziś nie uwieńczonej formułą państwowego aktu prawnego w randze Ustawy.

Wypełniając zobowiązania podjęte na forum krajów UE (EDA, EASA), koniecznym jest pilne przygotowanie pakietu dokumentów normatywnych w zakresie funkcjonowania całości lotnictwa państwowego, co będzie zmierzło do powołania instytucji sprawującej funkcję regulacyjną i nadzorczą wobec lotnictwa państwowego.

Stan istniejący w polskim lotnictwie wojskowym

W lotnictwie wojskowym mamy do czynienia z podwójną odpowiedzialnością, np. w zakresie szkolenia lotniczego nie ma rozdzielenia funkcji pomiędzy użytkownikiem i prawodawcą, zaś w zakresie zarządzania ruchem lotniczym nie ma rozdziału funkcji prawodawczej i nadzoru (regulator) od funkcji zapewnienia służb żeglugi powietrznej (ANSP – Air Navigation Service Provider). Należy tu wspomnieć, że w dokumentach NATMC jako organu wykonawczego NATO w zakresie zarządzania ruchem lotniczym podkreśla się dążenie do harmonizacji lotnictwa cywilnego i wojskowego. Harmonizacja lotnictwa cywilnego i wojskowego służyć ma utrzymaniu zdolności, czy też możliwości lotnictwa wojskowego i cywilnego do wykonywania lotów w jednej wspólnej (cywilno-wojskowej) przestrzeni powietrznej, np. codzienne szkolenie lotnicze, działania na rzecz misji NATO, działania w ramach wielonarodowych ugrupowań. Tak więc prowadzone działania pozwolą na formalno-prawne unormowanie wszystkich obszarów, w których funkcjonuje lotnictwo państwowe.

W procesie tym wskazanym koniecznym jest wszechstronne wykorzystanie doświadczeń państw europejskich, posiadających regulacje prawne w tym zakresie, wspomnianych już: Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii czy Czech. W wymienionych krajach władzę lotniczą lotnictwa państwowego stanowią instytucje w skład, których wchodzą cztery piony funkcjonalne: operacji lotniczych, zdatności do lotu statków powietrznych, żeglugi powietrznej oraz bezpieczeństwa lotów. Celem działania tak zorganizowanej instytucji jest wprowadzanie uregulowań prawnych dla lotnictwa państwowego oraz sprawowanie nadzoru nad jego funkcjonowaniem. Podobne rozwiązanie powinny się przyjąć w Polsce.

2 września 2006 r. RAF (Królewskie Siły Powietrzne) straciły w Afganistanie na skutek pożaru w powietrzu samolot Nimrod XV230 z czternastoma osobami na pokładzie. Sekretarz Obrony zlecił badanie przyczyn tego wypadku niezależnemu zespołowi ekspertów. Zespół opublikował w dniu 28 października 2009 r. po trzech latach wytężonej pracy raport końcowy.

W raporcie tym użyto kategorycznych stwierdzeń typu: brak przywództwa, brak kultury bezpieczeństwa i brak priorytetów. W efekcie zaleceń raportu Minister Obrony Wielkiej Brytanii ustanowił w dniu 01.04.2010 r. Military Aviation Authority (MAA) Wojskową Władzę Lotniczą, jako jedynego, niezależnego regulatora działalności wszystkich rodzajów lotnictwa resortu Obrony. Dyrektor Generalny MAA jest podległy Ministrowi Obrony poprzez 2-go

stałego Podsekretarza Obrony i zapewnia tworzenie struktury przepisów egzekwowanych za pomocą certyfikacji, zatwierdzeń oraz procesu inspekcji dla: zakupów, operacji i zdatności do lotu systemów powietrznych w środowisku lotnictwa podległego Ministrowi Obrony. Dyrektor Generalny MAA zapewnia utrzymywanie właściwych standardów Bezpieczeństwa Powietrznego w resorcie Obrony i prowadzi badanie wypadków i incydentów lotniczych.

MAA określa politykę, standardy, przygotowania i badania dla upewnienia się, że istnieje akceptowalna równowaga pomiędzy osiągniętą zdolnością operacyjną, i podejmowanym ryzykiem. MAA ułatwia ciągłe ulepszanie istniejących standardów bezpieczeństwa i przepisów.

W polskim lotnictwie dwie wielkie katastrofy lotnicze spowodowały śmierć stu kilkudziesięciu osób, wysokich oficerów Sił Powietrznych w Mirosławcu, polityków w tym Prezydenta RP w katastrofie smoleńskiej. **Jedną z istotnych przyczyn zaistniałych katastrof był brak kultury bezpieczeństwa w lotnictwie wojskowym, a w ramach kultury bezpieczeństwa jej ważnego składnika – kultury raportowania.**

Kultura raportowania nadal jest wypaczona i nakierowana na uzyskanie zadowolenia przełożonych, a braki i niedociągnięcia są nadal ukrywane i nie dotyczy to tylko Sił Powietrznych.

Tragiczne wydarzenia z kwietnia 2010 r. w zasadzie zastopowały dalsze prace zakresie prawno-organizacyjnym dotyczącym Koncepcji Utworzenia Wojskowej Władzy Lotniczej, a cały wysiłek został skupiony na realizacji zaleceń wynikających z raportu końcowego z badania katastrofy samolotu Tu-154M.

Niemniej jednak w „Raporcie BBN" przekazanym Prezydentowi RP oraz KPRM jasno wskazano konieczność kontynuowania przez mon i MSW prac nad opracowaniem ustawy o lotnictwie państwowym, czego dotąd nie zrealizowano.

W trakcie realizacji zadań określonych w „Ramowym programie wdrażania wniosków wynikających z raportu końcowego Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego z badania zdarzenia lotniczego nr 192/2010/11 samolotu Tu-154M nr 101 zaistniałego w dniu 10 kwietnia 2010 r. w rejonie lotniska Smoleńsk Północny", wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska lotniczego (lotnictwa państwowego) ustalono, iż koniecznym jest podjęcie działań ukierunkowanych na docelowe unormowanie i ujednolicenie zasad oraz przepisów regulujących funkcjonowanie wszystkich podmiotów funkcjonujących w ramach lotnictwa państwowego. W tym celu, w 2012 roku opracowano projekt wstępnej „Koncepcji Utworzenia Wojskowej Władzy Lotniczej" (MAA – Military Aviation Authority). Użyty zwrot (Wojskowa Władza Lotnicza) został przyjęty jako nazwa robocza, zaczerpnięta z j. angielskiego (Military Aviation Authority) i nie należy jej wprost przywiązywać do obszaru tylko jednej formacji (lotnictwa wojskowego). Możliwą do zaakceptowania nazwą mogłaby być np. ***„Władza Lotnictwa Państwowego RP"*****.** Wspomniana koncepcja została uzupełniona i dopracowana przez zespół autorski, w skład

którego weszli przedstawiciele resortów Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej (lotnictwo państwowe umiejscowione jest w tych resortach), zaś prace zespołu były szeroko konsultowane m.in. z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, które odpowiada za lotnictwo cywilne.

Niestety dopiero w lipcu 2014 r. roku, Minister Obrony Narodowej wydał decyzję w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw utworzenia Władzy Lotnictwa Państwowego. Działania podjęte przez Sekretarza Stanu w MON jak można było się tego spodziewać nie przyniosły oczekiwanego rezultatu.

Stan istniejący w lotnictwie służb porządku publicznego.

O ile w lotnictwie wojskowym obowiązują przepisy wynikające z ustawy o Ministrze Obrony Narodowej, w minister właściwy do sprawa wewnętrznych nie ma organu nadzoru nad podległym lotnictwem. Czynności nadzorcze które nakłada na ministrze Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze realizowane są przez pojedynczych (dwie osoby) pracowników specjalistów lotniczych w ramach departamentów, do których przypisano w danym okresie takie czynności. Sprowadzają się one do prowadzenia rejestrów statków powietrznych, rejestru lotnisk i lądowisk, okazjonalnych inspekcji placówek lotniczych w zakresie logistycznego zabezpieczenia, operacyjnego wyk. lotnictwa i profilaktyki bezpieczeństwa lotów, a także udziału w Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego. Należy zaznaczyć, ze w kolejnych latach zlikwidowano w resorcie spraw wewnętrznych Inspektorat Lotnictwa Służb Porządku Publicznego, później Wydział Lotniczy, a następnie Zespół ds. Lotnictwa Służb Porządku Publicznego. Efektem braku poważnego traktowania podległego lotnictwa jest TYMCZSOWE obowiązujące od kilkunastu lat *„Porozumienie między ULC i MSW….”* w sprawie czynności nadzoru nad personelem lotniczym i statkami powietrznymi. Taki stan sprawił, że brak jest w tym lotnictwie zarówno jednolitości dokumentacji (np. brak jest instrukcji bezpieczeństwa lotów), a lotnictwa formacji (Lotnictwo Policji i Starzy Granicznej) opierają swoja działalność na różniących się dokumentach wewnętrznego kierowania. Należy zaznaczyć, że w resorcie opracowano Ustawę o lotnictwie służb porządku publicznego, która przy zmianach kolejnych kierownictwa resortu nie zyskała akceptacji na jej procesowanie. Dlatego powołanie Władzy Lotnictwa Państwowego uzyskało poparcie kierownictwa resortu pod koniec 2013 r. i powinno stanowić priorytet w zakresie rozwiązaniu problemu zasad funkcjonowania i nadzory nad lotnictwem służb porządku publicznego MSWiA.

Fakty mówią same za siebie:

1. Cywilne linie lotnicze, ich statki powietrzne oraz załogi od dziesiątków lat poddane są reżimowi certyfikacji, licencjonowania oraz ciągłego nadzoru prowadzonego przez państwowe władze lotnicze. Ponadto, od 2006 r. reżimowi certyfikacji i nadzoru poddane zostały także systemy zarządzania bezpieczeństwem operacji lotniczych,

obejmujące zarówno samych przewoźników, jak i służby żeglugi powietrznej, lotniska oraz organizacje zapewniające zdatność do lotu użytkowanych przez przewoźnika statków powietrznych.

2. Wysoki poziom bezpieczeństwa przewozów lotniczych w lotnictwie cywilnym jest potwierdzany obiektywnymi danymi w postaci statystyk i analiz.
3. Na całym świecie lotnictwo cywilne posługuje się standardami bezpieczeństwa (SARPs) wyznaczonymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Załącznikach do Konwencji chicagowskiej.
4. Lotnictwo wojskowe, szczególnie kiedy prowadzi przewozy lotnicze osób ważnych w państwie, korzysta z tej samej przestrzeni powietrznej i systemów bezpieczeństwa, co lotnictwo cywilne, z czego wynika wniosek, że wojskowe przepisy i wymagania dot. prowadzenia operacji, kwalifikacji załóg, utrzymania zdatności do lotu oraz systemy zarządzania (dowodzenia) tymi operacjami powinny być nie mniej restrykcyjne niż odpowiadające im wymagania cywilne.

Potencjalne zagrożenia :

1. Zagrożenia generowane systemem zarządzania (dowodzenia) lotnictwem SZ RP

a. Polskie lotnictwo wojskowe jest regulowane na poziomie organu naczelnego Decyzjami Ministra Obrony Narodowej, natomiast na poziomie organu centralnego przez wiele niezależnych od siebie instytucji wojskowych takich jak: Sztab Generalny WP, Dowództwo Generalne RSZ, Dowództwo Operacyjne RSZ, Inspektorat Sił Powietrznych, Inspektorat Wsparcia SZ, Komisję Badania Wypadków Lotniczych (KBWL LP) , do poziomu dowódcy jednostki lotniczej (bazy) włącznie, co generuje zagrożenia w postaci krzyżowania się uprawnień decyzyjnych, niedostatecznej koordynacji, a nawet braku kompetencji do podejmowania przez te instytucje działań. Taki stan organizacyjny powoduje rozpraszanie kompetencji i uprawnień decyzyjnych dotyczących lotnictwa wojskowego po wielu instytucjach wojskowych, co utrudnia standaryzację systemu zarządzania bezpieczeństwem.
b. W systemie dowodzenia lotnictwem SZ RP brak jest centralnego organu władzy lotniczej, odpowiednika cywilnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), co utrudnia prowadzenie niezależnego i skutecznego nadzoru nad zdatnością do lotu statków powietrznych lotnictwa państwowego oraz nad bezpieczeństwem operacji lotniczych.
c. Część przewozów lotniczych osób ważnych o statusie HAD w państwie jest realizowana środkami lotniczymi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW), które choć stanowi część lotnictwa państwowego, to jest całkowicie odrębne decyzyjnie od MON, przy czym MSW nie posiada własnych przepisów i wymagań bezpieczeństwa operacji lotniczych, korzystając wybiórczo z przepisów wojskowych oraz przepisów cywilnych, poddając się w wybranych obszarach nadzorowi ULC.

W świetlę naszych tragicznych doświadczeń należy również pilnie rozpocząć przerwane w roku 2010 prace nad zasadami i procedurami bezpieczeństwa i form przewozu powietrznego osób zajmujących stanowiska państwowe.
W tym aspekcie wydaję się właściwym aby taki dokument został opracowany przy udziale BBN i Kancelarii Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów przez projektowaną Władzę Lotnictwa Państwowego.

2. Zagrożenia generowane przez system wojskowych przepisów i wymagań lotniczych :

a. System wojskowych przepisów i wymagań regulujących operacje lotnicze, kwalifikacje personelu oraz utrzymywanie ciągłej zdatności do lotu jest strukturalnie przestarzały, a merytorycznie krytycznie odmienny i odległy od odpowiednich standardów międzynarodowych ICAO, co generuje poważne zagrożenia bezpieczeństwa w każdym z obszarów objętych regulacjami wojskowymi. Wystarczy porównać regulaminy RL-2012, IOL-2012, i instrukcje ILPN-2013, SIL, OKL z odpowiadającymi im przepisami cywilnymi (unijnymi) nr 965/2012, 1178/2011, 1321/2014).
b. Na spotkaniu ministrów obrony w Europejskiej Agencji Obrony (EDA) w Brukseli w dniu 17 listopada 2009 r. została przyjęta deklaracja w sprawie . opracowania i opublikowała wojskowych wymagań EMAR, które są kopiami cywilnych przepisów w sprawie zdatności do lotu Part 21, Part 145, Part 66, Part 147, jednak wymagania te nie zostały jeszcze wdrożone do wojskowego systemu prawnego w Polsce.
c. W przepisach wojskowych całkowicie brakuje wymagań dot. prowadzenia takich rodzajów operacji lotniczych jak: nawigacji opartej o charakterystyki osiągów systemów (PBN), operacji w przestrzeni ze zredukowanymi minimami separacji pionowej (RVSM), operacji przy ograniczonej widzialności (LVO), operacji o wydłużonym zasięgu samolotami dwusilnikowymi (ETOPS), operacji z wykorzystaniem specyfikacji minimalnych osiągów nawigacyjnych (MNPS).

W związku z tym, nie ma też w przepisach wojskowych szczegółowych wymagań dot. szkolenia personelu w wykonywaniu takich operacji, co przekłada się na zagrożenie w postaci braku kwalifikacji załóg w wykonywaniu takich operacji.

3. Zagrożenia generowane przez system nabywania i utrzymywania kwalifikacji wojskowego personelu lotniczego:

a. System nabywania kwalifikacji przez wojskowy personel lotniczy (latający i techniczny) podzielony jest na dwa etapy, tj. kształcenia odpowiednio w WSOSP lub WAT, a następnie uzupełniania tych kwalifikacji w jednostkach lotniczych w trybie szkoleń indywidualnych, co utrudnia standaryzację tak nabywanych kwalifikacji. Rzeczywista luka w wiedzy i umiejętnościach wojskowego personelu latającego nie została dotąd określona, jak to zrobiono w odniesieniu do wojskowego personelu

technicznego w tzw. raporcie uznania sporządzonym przez ULC, we współpracy z MON.

b. Wojskowy system utrzymywania i sprawdzania kwalifikacji opisany w RL-2012 oraz ILPN-2013 w zasadniczy sposób różni się od aktualnie obowiązujących przepisów cywilnych (Part FCL), szczególnie jeśli chodzi o zakres oraz częstotliwość sprawdzianów wiedzy i umiejętności, co utrudnia standaryzację kwalifikacji personelu wojskowego i porównanie jej do kwalifikacji pilotów w cywilnych liniach lotniczych.

c. Przepisy wojskowe nie formułują wymagań, jakie muszą spełniać ośrodki szkolenia lotniczego, urządzenia symulacji lotu oraz programy przeszkalania na nowy typ statku powietrznego. Brak takich wymagań przekłada się na jakość szkolenia lotniczego w lotnictwie wojskowym.

   W przedstawionym powyżej problemie związanym z szkoleniem lotniczym warto podkreślić inicjatywę Seniorów Lotnictwa skierowaną do Prezydenta RP w roku 2014 dotyczącą szkolenia lotniczego, to jest do powrotu uznanej w międzynarodowym środowisku lotniczym polskiej szkoły lotniczej pod nazwą Piramida Lotnicza. http://lotniczapolska.pl/List-otwarty-do-prezydenta-ws--szkolenia-lotniczego,35708

4.Zagrożenie generowane systemem organizacji lotów:

a. Przepisy wojskowe regulujące organizację lotów (IOL-2012) tylko w niewielkim stopniu odnoszą się do zasad obowiązujących w lotnictwie cywilnym, a w takim środowisku będą wykonywane loty z osobami ważnymi w Państwie, co może generować zagrożenie w postaci niemożności udowodnienia, że załogi wojskowe posiadają wiedzę, umiejętności i doświadczenie w operacjach w środowisku cywilnym.

b. W obecnie obowiązującym systemie organizacji lotów w SZ RP nie ma wymagania, aby jednostki eksploatujące statki musiały wprowadzić system zarządzania bezpieczeństwem operacji lotniczych, a działające już w SZ RP elementy takiego systemu są rozproszone w różnych instytucjach, nie stanowiąc zintegrowanego systemu (Wojskowej Władzy Lotniczej, MAA – Military Aviation Authority) przez co skuteczność jego działania jest znikoma.

5. Zagrożenia generowane utrzymaniem zdatności statków do lotu:

System utrzymania zdatności do lotu zasadniczo różni się od wymagań Europejskiej Agencji Obrony (EDA) serii EMAR. Obecne regulacje Instrukcji SIL oraz Instrukcji Szkolenia SIL są koncepcyjnie, strukturalnie i merytorycznie odległe od wymagań serii EMAR, co utrudnia wykazanie zgodności wojskowego systemu SIL z porównywalnymi wymaganiami cywilnym.

Reasumując powyższe pierwszoplanowym działaniem jest określenie stanu bezpieczeństwa w polskim lotnictwie wojskowym. Należy to uczynić niezwłocznie dokonując audytu w lotnictwie Sił Zbrojnych w oparciu o podręcznik ICAO 9735. Audyt powinien być przeprowadzony przez niezależnych, wykwalifikowanych audytorów zgodnie z zasadami i

procedurami stosowanymi przez ICAO, (gdyż tylko tak da się zagwarantować jego bezstronność) w następujących obszarach:

− LEG – system prawny państwa (nie tylko lotniczy)
− ORG – organizacja władz lotniczych
− PEL – licencjonowanie personelu lotniczego
− OPS – użytkowanie statków powietrznych
− AIR – zdatność do lotu statków powietrznych
− AIG – badania wypadków i zdarzeń lotniczych
− ANS – służby ruchu lotniczego
− AGA – lotniska i urządzenia naziemne

Podjęcie przedstawionych powyżej działań przyniesie w efekcie ich podjęcia oczekiwane, pozytywne zmiany bezpieczeństwa realizacji operacji lotniczych i utrzymania zdatności statków w lotnictwie państwowym i uzyskanie ujednoliconego poziomu szkolenia i certyfikowania personelu lotniczego zgodne z wymaganiami EDA i EASA.

Generalny wniosek nasuwający się z treści niniejszego opracowania wskazuje że należy przystąpić do powołania niezależnej od pionu dowodzenia Władzy Lotniczej umieszczonej w strukturze MON (lub przy urzędzie Premiera RP) jako jedynej władzy uprawnionej do wydawania i nowelizacji przepisów, regulaminów i instrukcji, w zakresie bezpieczeństwa operacji lotniczych i naziemnych, zdatności do lotu oraz szkolenia i licencjonowania personelu w lotnictwie wojskowym, a szerzej – państwowym, certyfikacji oraz inspekcjonowania i audytowania jednostek lotniczych.

Autorzy opracowania

1. *Gen. dyw. pil. dr Leszek Cwojdziński, Członek Polskiego Klubu Lotniczego*
2. *Grzegorz Brychczyński - Członek Polskiego Klubu Lotniczego*

3. *Płk dypl. rez. inż. pil. Jan Urbaniak – Niezależny Ekspert Lotniczy*