



Analiza procesów wdrażania systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym w Rzeczypospolitej Polskiej

Raport
Polskiego Klubu Lotniczego

Raport jest dostępny na stronach internetowych
Polskiego Klubu Lotniczego
<http://pkl.org.pl/publikacje-3/>

Warszawa, luty 2015 r.

Strona celowo pozostawiona pusta

Spis treści

1.	Cel i przedmiot Raportu	4
2.	Definicje	4
3.	System zarządzania bezpieczeństwem w reżimie SARPs ICAO (Załącznik 19)	5
4.	System zarządzania bezpieczeństwem w reżimie przepisów unijnych (WE) (nr 216/2008)	7
5.	Koncepcja wykorzystywania twardych danych dla ukierunkowania nadzoru	10
6.	Obowiązek publikowania informacji o stanie bezpieczeństwa	12
7.	Zakres informacji dostępnych Prezesowi ULC	14
8.	Dostępność informacji publicznej o stanie bezpieczeństwa w Polsce	15
8.1	Strony internetowe MliR	15
8.2	Strony internetowe PKBWL	16
8.3	Strony internetowe ULC	16
8.4	Portal internetowy „Latajmy bezpiecznie”	16
9.	Polityka informacyjna ws. bezpieczeństwa	17
10.	Plan strategiczny ULC (2011 – 2015)	17
11	Organizacja systemu wdrażania SSP i SMS w Polsce (luty 2015 r.)	19
12	Podręczniki NAA certyfikacji i nadzoru systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS)	22
13.	Certyfikacja systemów zarządzania u przewoźników lotniczych zgodnie z rozporządzeniem PEiR nr 965/2012	23
14	Wnioski	25
15.	Lista kontrolna analizy braków (<i>gap analysis</i>) procesu wdrażania krajowego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SSP) w Polsce	26

1. Cel i przedmiot Raportu

Celem Raportu jest przedstawienie niezależnej analizy procesów wdrażania w Polsce systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym (SSP¹ oraz SMS²), po zakończeniu I etapu recertyfikacji ośrodków szkolenia lotniczego (ATO)³ oraz przewoźników lotniczych (CAT)⁴, czyli tzw. konwersji certyfikatów.

Przedmiotem Raportu jest opisanie wymagań międzynarodowych (SARPs⁵ ICAO⁶), regionalnych (WE)⁷ i krajowych (PL)⁸, ustanowionych dla systemów zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym oraz ich porównanie ze stanem faktycznym realizowanym w Rzeczypospolitej Polskiej.

Raport sporządzono z wykorzystaniem metody analizy luk (*gap analysis*) podanej w podręczniku zarządzania bezpieczeństwem (ICAO Doc 9859, wyd. III z 2013 r.)⁹. Wypełniona lista kontrolna ujawnia występujące braki i jest obiektywną oceną przygotowania Polski do wdrożenia systemów zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w reżimie SARPs ICAO¹⁰.

Raport został oparty głównie na dokumentach i informacjach powszechnie dostępnych na oficjalnych stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR), Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL), Sejmu RP oraz ICAO i EASA¹¹, a także obcych władz lotniczych (NAA)¹² i informacjach z fachowej prasy branżowej oraz ze źródeł organizacji pozarządowych.

Raport zostanie przedstawiony opinii publicznej, specjalistom branży lotniczej oraz organom państwa odpowiedzialnym za politykę i bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego w Polsce.

Zastrzeżenie: Raport nie zajmuje się problematyką ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami nieprawymi (*Security*).

2. Definicje¹³

„Krajowy program bezpieczeństwa” oznacza zintegrowany zbiór aktów prawnych i działań do celów zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w państwie członkowskim.

„Europejski plan bezpieczeństwa lotniczego” oznacza ocenę kwestii bezpieczeństwa i powiązany plan działań na poziomie europejskim.

„Europejski program bezpieczeństwa lotniczego” oznacza zintegrowany zbiór regulacji na poziomie Unii wraz z działaniami i procedurami stosowanymi w celu wspólnego zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego na poziomie europejskim.

„System zarządzania bezpieczeństwem” oznacza systematyczne podejście do zarządzania bezpieczeństwem, obejmujące niezbędne struktury organizacyjne, zakresy odpowiedzialności, polityki i procedury, a także obejmuje każdy system zarządzania, który niezależnie lub w sposób zintegrowany z innymi systemami zarządzania organizacji, dotyczy zarządzania bezpieczeństwem.

¹ State Safety Programme (SSP), który dotyczy organów władzy lotniczej (NAA)

² Safety Management System (SMS), który dotyczy organizacji branży lotniczej (Service Providers – SPs)

³ Recertyfikacja dotyczyła ośrodków szkolenia lotniczego (ATO) na podstawie rozporządzenia PEiR nr. 1178/2011 – Part ARA/ORA

⁴ Recertyfikacja dotyczyła przewoźników lotniczych na podstawie rozporządzenia PEiR nr 965/2012 – Part ARO/ORO

⁵ Standards & Recommended Practices (SARPs) (Normy i zalecane praktyki)

⁶ International Civil Aviation Organization (ICAO) (patrz Dz. U. z 1959 r. Nr 33, poz. 212, z późn. zm.)

⁷ Patrz rozporządzenie PEiR nr 216/2008 tzw. Basic Regulation (BR) wraz z wymaganiami podstawowymi (Essential Requirements – ERs) oraz wymaganiami wdrażania (Implementing Rules – IRs)

⁸ Patrz ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 (tj. z późn. zm.))

⁹ Wykorzystano listę kontrolną podaną w Appendix 7 to Chapter 4, Table 4-A7-1, Initial Gap Analysis Checklist

¹⁰ Wypełniona lista kontrolna (Table 4-A7-1) znajduje się na końcu tego Raportu

¹¹ European Aviation Safety Agency (EASA), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotnictwa Cywilnego

¹² National Aviation Authority/Administration (NAA); Władza/Administracja Lotnictwa Cywilnego

¹³ Definicje te pochodzą z rozporządzenia PEiR nr 376/2014 i różnią się nieznacznie od definicji podanych w Załączniku 19 opublikowanym w Dz. Urz. ULC z 2014 r., poz. 28.

3. System zarządzania bezpieczeństwem w reżimie SARPs ICAO (Załącznik 19)

Historia wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym (*Safety Management System – SMS*) sięga roku 2006, od kiedy to Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) zaczęła sukcesywnie wprowadzać do kolejnych Załączników¹⁴ wymagania i zalecane praktyki (SARPs), przez co system (SMS) stał się obowiązującym w skali globalnej. Załączniki te zostały ogłoszone w 2003 r. w drodze oświadczenia rządowego¹⁵, a ich tłumaczenia i kolejne zmiany¹⁶ są publikowane przez Prezesa ULC w Dziennikach Urzędowych ULC.

W roku 2013 Sekretarz Generalny ICAO wydał nowy Załącznik 19, który w całości został poświęcony zarządzaniu bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. W rezultacie tego wprowadzono też odpowiednie zmiany następcze do Załączników 1, 6, 8, 11, 13 i 14.

W reżimie SARPs ICAO Załącznika 19, na państwa członkowskie nałożono obowiązek opracowania, opublikowania i prowadzenia krajowego programu bezpieczeństwa (SSP)¹⁷, w którym państwo ma obowiązek wyznaczyć, między innymi, akceptowalne poziomy bezpieczeństwa (ALoSP)¹⁸ oraz związane z nimi cele (SPTs)¹⁹ i wskaźniki bezpieczeństwa (SPIs)²⁰ wyrażone w wartościach mierzalnych, jakie mają być osiągnięte w określonym horyzoncie czasowym²¹.

Na organ władzy (NAA)²² nałożony został obowiązek zawarcia z organizacją lotniczą (SP) porozumienia ws. przyjętych przez nią wskaźników bezpieczeństwa, które muszą uwzględniać wartości wskaźników wyznaczonych w dokumentach rządowych, czyli w krajowym programie bezpieczeństwa (SSProgramme) oraz w aktualizowanym corocznie krajowym planie bezpieczeństwa (SSPlan).

Sekretarz Generalny ICAO wsparł wdrażanie systemu zarządzania bezpieczeństwem obszernym podręcznikiem (SMM)²³, w którym szczegółowo wyjaśnił zasady oraz metody i procesy wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem w skali Państwa (NAA) i w organizacjach lotniczych (Service Providers – SPs). Podręcznik ten był dwukrotnie nowelizowany, w roku 2009 (II wydanie) i w 2013 (III wydanie).

W podręczniku tym (ICAO Doc 9859, wydanie III z 2013 r.) podane są szczegółowe wytyczne definiujące zasady i metody opracowywania państwowych programów bezpieczeństwa (SSP) oraz celów i wskaźników bezpieczeństwa z ich progami alarmowymi²⁴, a także wyznaczania wskaźników bezpieczeństwa przez organizacje lotnicze (SPs)²⁵ oraz ich progów alarmowych.²⁶ Ponadto, znajdują się tam szczegółowe listy kontrolne dla oceny jakości wdrożenia systemu zarządzania (SMS).

Podręcznik SMM Doc. 9859 (wydanie III z 2013 r.) nie został dotąd opublikowany w języku polskim w Dz. Urz. ULC.

System zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym składa się z czterech filarów (komponentów) i jest podzielony na dwa wzajemnie uzupełniające się podsystemy. System zarządzania bezpieczeństwem w skali Państwa, którego podstawowym dokumentem jest krajowy program bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym (SSP) oraz systemy zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych (SMS).

¹⁴ Wymagania dot. systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS) wprowadzono wtedy do Załączników 1, 6, 8, 11, 13 i 14

¹⁵ Patrz Dz. U. Nr 146, poz. 1413 z 2003 r.

¹⁶ Zgodnie z art 3 ust 2 orz art. 23, ust 2, pkt 2 ustawy prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393)

¹⁷ State Safety Programme (SSP)

¹⁸ Acceptable Level of Safety Performance (ALoSP)

¹⁹ Safety Performance Targets (SPTs)

²⁰ Safety Performance Indicators (SPIs)

²¹ Patrz Załącznik 19, para 3.2.1 The acceptable level of safety performance to be achieved shall be established by the State

²² Patrz Załącznik 19 para 4.1.1, Dodatek A – Struktura krajowego programu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, pkt 2.2 Umowa z organizacją lotniczą (SP) ws. wskaźników bezpieczeństwa (Agreement on the service provider's safety performance)

²³ ICAO Doc. 9859 Safety Management Manual (SMM)

²⁴ Patrz odpowiednio Doc 9859 (wyd. III z 2013) Appendix 4 to Chapter 4, SSP Safety Performance Indicators oraz Tabele od 4 – A4-1 do 4-A4-7

²⁵ Patrz Doc 9859 (III-2013 r.) Tabela 4-A12-1. SMS assessment checklist – Initial SMS acceptance

²⁶ Patrz Doc 9859 (III-2013 r.) Appendix 6 to Chapter 5 SMS Safety Performance Indicators oraz Tabele od 5-A6-1 do 5-A6-7

Wspólną cechą obu tych reżimów (chicagowskiego i unijnego), wiążącą zarówno władzę lotniczą (NAA), jak i organizacje branży lotniczej (SPs) jest zdefiniowanie zarządzania bezpieczeństwem poprzez odpowiednią politykę bezpieczeństwa, aktywne zarządzanie ryzykami, ciągle monitorowanie i doskonalenie uzyskanych wyników oraz komunikację i promowanie bezpieczeństwa.

Filary SSP (Państwo) (ICAO)



Filar (komponent) zarządzania ryzykami ma zapewnić aktywne przeciwdziałanie każdemu zagrożeniu bezpieczeństwa, jakie zostanie wcześniej zidentyfikowane, zanim jeszcze przerodzi się ono w zagrożenie faktyczne i wyrządzi szkody.

Filar (komponent) zapewnienia bezpieczeństwa (dawniej system jakości) jest narzędziem służącym do mierzenia uzyskanych rezultatów działania systemu zarządzania bezpieczeństwem zarówno w skali Państwa (NAA), jak i organizacji lotniczych (SPs).

Filary SMS (Organizacja) (ICAO)



Kardynalną zasadą całego systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, szczególnie eksponowaną w dokumentach ICAO, jest kompletność i wewnętrzna oraz zewnętrzna spójność państwowego SSP z systemami bezpieczeństwa prowadzonymi przez organizacje branży lotniczej (SMS).

Z takiej logiki wynika jednoznacznie, że najpierw powstaje i jest wdrażany krajowy program bezpieczeństwa (SSP), a dopiero potem, jako działanie skutkowe i następcze, projektowane są i wdrażane systemy zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych (SMS).

W reżimie SARPów ICAO zasady organizacji i odpowiedzialności krajowych władz lotnictwa cywilnego (NAA) za bezpieczeństwo określa podręcznik *Safety Oversight Manual, Part A, The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System* (ICAO Doc 9734 A).

Zasady, odpowiedzialność oraz procedury prowadzenia procesów certyfikacji i nadzoru przez władze lotnicze (NAA), a także obowiązki organizacji certyfikowanych (SPs) określa *Manual of Procedures for Operations Inspection, Certification and Continued Surveillance, Fifth Edition 2010* (ICAO Doc. 8335).

W końcowej fazie konsultacji znajduje się nowe, znacznie obszerniejsze wydanie podręcznika ICAO Doc. 8335, które szczegółowo opisuje procesy certyfikacji i nadzoru nad systemem zarządzania bezpieczeństwem (SMS). Nowe wydanie podręcznika ICAO Doc 8335 (2015) jest na tyle obszerne i szczegółowe, że po jego przetłumaczeniu na język polski i opublikowaniu, z powodzeniem może być on użyty, jako krajowy podręcznik proceduralny certyfikacji i nadzoru przewoźników lotniczych.

Spełnianie przez krajowe władze lotnicze (NAA) wymagań oraz zaleceń ICAO (SARPów) jest okresowo sprawdzane w drodze niezależnych audytów prowadzonych przez międzynarodowe zespoły Sekretariatu ICAO zgodnie z zasadami i procedurami podanymi w podręczniku *Universal Safety Oversight Audit Programme Continuous Monitoring Manual (USOAP-CMA)* (ICAO Doc 9735, wyd. z 2011 r.).

Ostatni audyt ICAO USOAP w Polsce miał miejsce w roku 2008 i dał wtedy wynik pozytywny²⁷. Od tego czasu w wymaganiach międzynarodowych (SARPów ICAO) zaszło szereg znaczących zmian, których implementacja w Polsce nie została dotychczas oceniona w procesie niezależnego, wewnętrznego audytu, który ujawniłby stan faktyczny²⁸. Program USOAP jest kontynuowany, więc należy spodziewać się kolejnego audytu ICAO w Polsce.

Raporty z audytów USOAP (streszczenia) były publicznie dostępne na stronach ICAO do roku 2013. Obecnie wymagane jest hasło dostępu, co ogranicza dostępność tylko do krajowych władz lotniczych (NAA), jednak często władze z własnej inicjatywy publikują te raporty na ich stronach internetowych.

Polska nigdy nie opublikowała żadnego z kolejnych raportów audytów USOAP, jakie miały miejsce w latach 2000, 2005 i 2008.

4. System zarządzania bezpieczeństwem w reżimie przepisów europejskich (WE) (nr 216/2008)

Parlament Europejski i Rada (PEiR) oraz Komisja Europejska (KE) sukcesywnie od 2008 r. wdrażają do prawa unijnego SARPów ICAO dotyczące zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, jednak nadal pozostaje dość obszerna luka w obszarze zasad i wymagań ICAO, które nie są uregulowane w prawie unijnym. Zdecydowana większość regulacji unijnych (WE) skończyła już terminy ich wdrożenia i obecnie są one prawnie wiążące.

W przeciwieństwie do zdefiniowanego w Załączniku 19 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 PEiR obowiązek ustanowienia takich systemów nie obejmuje jeszcze wszystkich rodzajów aktywności lotniczej w Państwie.

²⁷ Patrz strona ICAO <http://www.icao.int/safety/Pages/USOAP-test.aspx> Więcej informacji nt. programu USOAP można pozyskać na <http://www.icao.int/safety/Pages/default.aspx> oraz http://cfapp.icao.int/flashapps/p3ma/engine_std.htm?language=english i <http://www.icao.int/Meetings/AMC/HLSC/Documents/2008-USOAP-2008-analysis-final-1.pdf>

²⁸ Taki audyt wewnętrzny w resorcie transportu został przeprowadzony przez zespół audytowy powołany przez ministra przed audytem ICAO (USOAP) w 2000 r. Raport z tego audytu jest w posiadaniu MliR oraz NIK. Od tego czasu audytów takich nie prowadzono.

W przepisach „starszych”, sprzed 2011 roku, w ogóle nie ma takich wymagań, a w przepisach wydanych po tej dacie (2011 r.) wymagania dot. zarządzania bezpieczeństwem, zarówno dla władz lotniczych (NAA), jak i dla organizacji lotniczych (SPs), włączono do przepisów ogólnych dotyczących odpowiednio systemu zarządzania organem władzy (NAA) lub organizacją lotniczą (SPs)²⁹.

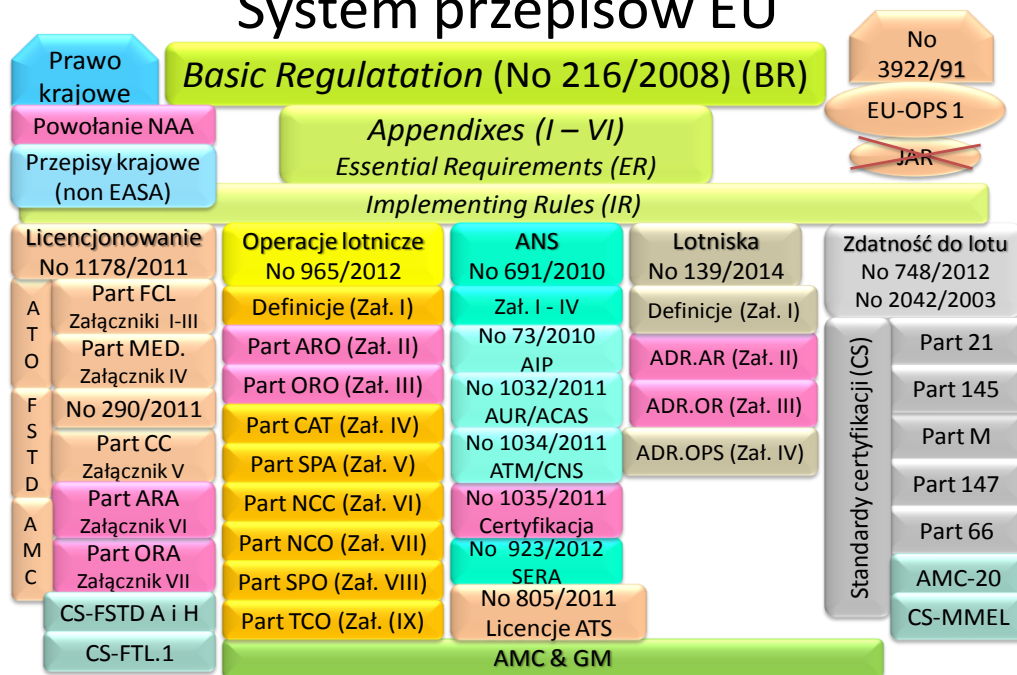
Wymagania unijne (WE) dotyczące zarządzania organizacją (SPs) są rozproszone po wielu rozporządzeniach i są w wielu aspektach niekompletne, zarówno w warstwie siatki pojęciowej, a często i wymagań merytorycznych. Można też zaobserwować w poszczególnych rozporządzeniach poważne różnice systemowe w sposobie implementacji SARPów ICAO do unijnego systemu prawnego.

Wdrażanie zarządzania bezpieczeństwem w unijnym reżimie prawnym wsparte jest tzw. akceptowalnymi metodami wykazania zgodności (AMC)³⁰ oraz materiałami doradczymi (GM)³¹ wydawanymi przez Dyrektora EASA, które należą do kategorii „soft law”.

W stosowanych w Polsce przepisach unijnych (WE), w tym także w środkach wykazania zgodności i materiałach doradczych EASA (AMC&GM), nie ma żadnych wytycznych dot. katalogów i zasad projektowania wskaźników bezpieczeństwa ani ich progów alarmowych.

Zgodnie z przepisami Part ARA.GEN.120, Part ARO.GEN.120 i Part ADR.AR.A.015³², uzyskanie zgodności z AMC EASA oznacza spełnienie odpowiednich wymagań przepisów wykonawczych³³.

System przepisów EU



System prawny unijnych (WE) wymagań lotniczych cechuje się dużą niestabilnością i częstymi zmianami już obowiązujących przepisów PEiR oraz KE, ciągle rosnąca liczbą nowych regulacji, a w konsekwencji zmianami w AMC&GM, co poważnie utrudnia zarówno władzom lotniczym (NAA) jak i organizacjom (SPs) dostosowanie się do tych zmienionych i tych zupełnie nowych wymagań, w tym wprowadzanie niezbędnych zmian organizacyjnych i zabezpieczenie środków na ich wdrożenie.

Organizacje lotnicze (SPs) określone w odnośnych przepisach PEiR mają obowiązek zaprojektowania, wdrożenia i prowadzenia systemu zarządzania bezpieczeństwem, który ma być zintegrowany z pozostałymi systemami zarządzania operacyjnego w skali całej organizacji.

²⁹ Odpowiednio Part ARA/ARO. GEN.200 i ADR.AR oraz Part ORA/ORO.GEN.200 oraz .ARA.OR

³⁰ Acceptable Means of Compliance (AMC)

³¹ Guidance Material (GM)

³² Zasada ta dotyczy tylko trzech rozporządzeń unijnych (WE) nr 1178/2011, 965/2012 i 139/2014. Takiego zapisu ma w przepisach dot. innych dziedzin lotnictwa. Jest to jedna z wielu nieciągłości występujących w regulacjach (WE)

³³ Essential Requirements (ERs) oraz Impelmenting Rules – IRs)

Podobny obowiązek nałożono na krajowe władze lotnicze (NAA), które mają wprowadzić u siebie system zarządzania ryzykami³⁴ w celu ukierunkowania nadzoru na organizacje (SPs) i obszary, gdzie to bezpieczeństwo jest szczególnie zagrożone³⁵.

Przepisy unijne (WE) w żadnym miejscu nie wskazują, przy pomocy jakiego zestawu (katalogu) celów i wskaźników należy mierzyć i monitorować uzyskane wyniki ani też zasad i kryteriów ustalania ich wartości granicznych oraz progów alarmowych³⁶. Nie wymagają też zawarcia porozumienia pomiędzy organem (NAA) i organizacją (SP) ws. wskaźników bezpieczeństwa, jak w Załączniku 19 ICAO³⁷.

Jednym z wymaganych elementów tego systemu jest posiadanie przez władze wyczerpujących opisów wewnętrznego systemu, zasad oraz procedur zarządzania przez NAA procesami certyfikacji nadzoru nad bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w Państwie.

Inherentną, częścią tego zbioru jest zestaw zasad, metod i procedur definiujących działania wymagane przez NAA od organizacji lotniczych (SPs), które zapewnią prawidłowe przygotowanie się tych podmiotów do procesów certyfikacji i późniejszego nadzoru przez NAA.

Przepisy unijne (WE) *expressis verbis* nie wymagają od władzy (NAA) upubliczniania jej wewnętrznych dokumentów organizacyjnych lub systemowych, które dotyczą tylko tej władzy (NAA), np. wymagań dot. szkolenia i kwalifikacji pracowników NAA, ale z zasady transparentności władzy oraz z logiki procesów certyfikacji i nadzoru, a także z Załącznika 19 ICAO³⁸ niezbicie wynika, że władze (NAA) powinny dostarczyć nadzorowanym organizacjom (SPs) kompletny i wyczerpujący zestaw zasad, kryteriów oceniania oraz procedur, jakich spełnienia władza (NAA) wymaga od organizacji (SPs) dla uzyskania i utrzymania wydawanych przez nią certyfikatów i zezwoleń.

Zazwyczaj władze lotnicze (NAA) publikują te zasady i procedury w formie wytycznych lub podręczników certyfikacji NAA dedykowanych organizacjom lotniczym (SPs), dostępnych na stronach internetowych NAA lub w formie publikacji papierowych.

Takie zasady transparentności władzy (NAA) zapewniają niezbędną standaryzację wszystkich procesów oraz skutecznie usuwają wszelkie wątpliwości dot. legalności poszczególnych działań reprezentantów (inspektorów) władzy (NAA) oraz podejrzania o nierówne traktowanie podmiotów.

Państwa unijne (WE), a przynajmniej ich większość, poradziły sobie z tym problemem inkorporując Załącznik 19 do ich systemów prawnych i na tej podstawie prawnej opracowały i wdrażają swoje programy bezpieczeństwa (SSP). Podobnie, KE i EASA opracowały, opublikowały i realizują Europejski Program Bezpieczeństwa (EASP) i Europejski Plan Bezpieczeństwa (2014 – 2017), które są koherentne z Globalnym Planem Bezpieczeństwa (GASP)³⁹ oraz z Globalnym Planem Żeglugi Powietrznej (GANP)⁴⁰ i innymi dokumentami Sekretarza ICAO.

Szczegółowa analiza stanu wdrażania krajowych programów bezpieczeństwa (SSP) w państwach członkowskich WE na koniec roku 2014 opublikowana jest na stronach EASA⁴¹ (*SSP Phase Implementation Survey Results – 2014*).

Spośród 28 państw WE, 19 z nich posiada programy SSP (67%) będące w różnym stopniu zaawansowana projektowego lub wdrożenia. W tym raporcie Polska nie występuje, gdyż takiego programu (SSP) Polska nie posiada.

³⁴ Organization Risk Profile – ORP

³⁵ Risk Based Oversight – RBO

³⁶ Patrz odpowiednio AMC1.ORO.GEN.200(a)(1)(b)(3) czy też AMC1.ORO.GEN.200(a)(3)(d)(1)

³⁷ Patrz Attachment A to Annex 19, para 2.2 Agreement on the service provider's safety performance

³⁸ Patrz Załącznik 19, Dodatek 1, punkt 5.2

³⁹ Global Aviation Safety Plan 2014 – 2106 (GASP) (ICAO Doc 1004)

⁴⁰ Global Air Navigation Plan (ICAO Doc 9750)

⁴¹ Patrz <http://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/Annex%20C%20-%20SSP%20Phase%20Implementation%20Survey%20Results%202014%20-%20FINAL.pdf>

Koncepcja fazowego wdrażania SPP w państwach unijnych (WE) opiera się o podręcznik bezpieczeństwa ICAO Doc 9859 wyd, III, 2013.

Europejskie plany i programy bezpieczeństwa (EASP) uwzględniają problemy bezpieczeństwa specyficzne dla europejskiego (WE) obszaru lotniczego i europejskiego reżimu prawnego⁴².

Skuteczność wdrożenia przepisów i wymagań WE w państwach członkowskich (NAA) jest systematycznie i okresowo badana przez zespoły standaryzacyjne EASA⁴³. Wyniki tych audytów są upubliczniane w postaci syntetycznej, bez odniesienia do konkretnego państwa.

Urząd był audytowany przez EASA wielokrotnie, ale ich wyniki nie były upubliczniane.

Polska, jak każde państwo unijne (WE), ma obowiązek jednoczesnego spełniania zarówno SARPów ICAO podanych w Załącznikach do Konwencji chicagowskiej, w tym Załącznika 19, jak i wymagań przepisów unijnych (WE).

W przepisach unijnych (WE) nie ma odpowiednika podręcznika ICAO Doc 8335 dot. zasad certyfikacji i nadzoru organizacji lotniczych, dlatego niezbędne jest uzupełnienie tej luki rozporządzeniami krajowymi, które dostarczają niezbędnych procedur administracyjnych⁴⁴, z zastrzeżeniem, że w roku bieżącym (2015) ICAO opublikuje nowy, podręcznik certyfikacji (Doc 8335), co spowoduje konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian także do polskiego rozporządzenia ws. certyfikacji lotniczej działalności gospodarczej oraz procedur wewnętrznych Urzędu, aby utrzymać pełną zgodność z SARPami ICAO do czego Polska się zobowiązała ratyfikując Konwencję chicagowską w 1959 roku⁴⁵.

5. Koncepcja wykorzystania twardych danych dla ukierunkowania nadzoru⁴⁶

Zarządzanie bezpieczeństwem, opiera się na aktywnym zarządzaniu ryzykami. Procesy te wymagają ciągłego dostępu do wiarygodnych, aktualnych, kompletnych, odpowiednio zagregowanych i przetworzonych analitycznie danych zarówno tych bieżących, pozyskanych z prowadzonych w przedsiębiorstwie audytów, inspekcji i kontroli, które zapewniają ciągłą i obiektywną ocenę, czy założone cele (SPTs), wskaźniki (SPIs) oraz poziomy (ALoSP) są osiągnięte, jak i danych historycznych, które umożliwiają określenie trendów i prognozowanie przyszłego stanu bezpieczeństwa, a więc pozwalają na realistyczne⁴⁷ wyznaczanie celów (SPTs), wskaźników (SPIs) oraz poziomów bezpieczeństwa (ALoSP) na kolejne lata, co przekłada się na decyzje zarządcze⁴⁸.

Podstawą wszelkich procesów zarządzania ryzykami⁴⁹ jest dobór właściwych metod badawczych oraz wyliczenie i ciągłe śledzenie wartości liczbowej tzw. indeksu ryzyka⁵⁰, który wyrażany jest jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia mogącego wyrządzić szkodę albo też obniżyć zdolność do wypełnienia przypisywanych funkcji⁵¹, oraz dotkliwości jego skutków⁵².

⁴² Patrz <http://www.easa.europa.eu/easa-and-you/aviation-domain/safety-management/sms-safety-management-system>

⁴³ Patrz rozporządzenie wykonawcze KE nr 628/2013 ws. metod pracy stosowanych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego przy prowadzeniu inspekcji standaryzacyjnych i monitorowaniu stosowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008

⁴⁴ W Polsce tę funkcję spełnia rozporządzenie MTBiGM w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. 2013, poz 421), które jednak nie do końca jest zgodne z modelowymi zasadami podanymi w ICAO Doc 8335

⁴⁵ Patrz Dz. U. z 1959 r. nr 33, poz. 212

⁴⁶ Profil ryzyka organizacji (*Organisation Risk Profile – ORP*)

⁴⁷ Zgodnie z modelem SMART – Specific, Measurable, Achievable, Result (oriented) & Time (bounded)

⁴⁸ Przykładem może tu być opracowanie fińskiej władzy lotniczej dostępne pod linkiem

[http://www.trafi.fi/filebank/a/1392628899/b283f9e71d82f022c8b0f0db058afd9d/14210-Finnish Aviation Safety Indicators and Safety Targets v3 0 ENG.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1392628899/b283f9e71d82f022c8b0f0db058afd9d/14210-Finnish%20Aviation%20Safety%20Indicators%20and%20Safety%20Targets%20v3%20ENG.pdf)

⁴⁹ Patrz definicję ryzyka „safety risk” podaną w ICAO Doc. 9859 (SMM wyd. III-2013, para 1.14.1 p.37)

⁵⁰ Risk Index (R_i)

⁵¹ Patrz definicję zagrożenia „hazard” podaną w ICAO Doc. 9859 (SMM wyd. III-2013 para 1.12.1 p. 33)

⁵² Patrz tzw. macierze ryzyka publikowane w normach ISO 31000 i MIL STD-882 E oraz w SMM (III-2013) para 1.14.1, (p. 40) i okólnik CAA UK (W. Brytania) CAP 760

Bardziej rozwinięte modele matematyczne zarządzania ryzykami⁵³ wymagają dla obliczenia indeksu ryzyka dodatkowych zmiennych takich, jak np. wykrywalność zagrożenia, krytyczność zagrożenia oraz czas ekspozycji (wystawienia) na zagrożenie⁵⁴.

W podręczniku SMM (ICAO Doc 9859, wyd III z 2013 r.) do wyznaczania wartości wskaźników bezpieczeństwa (SPIs) zalecane jest wykorzystanie formuły odchylenia standardowego (SD).

W rozporządzeniach unijnych (WE), w tym także w środkach wykazania zgodności EASA (AMC) jest ustanowiony obowiązek prowadzenia „oceny ryzyka” (*risk assessment*), jednak na ma tam definicji pojęcia „indeksu ryzyka”, ani też metod i kryteriów jego wyznaczania.

W niektórych przepisach PEiR oraz KE wydanych po roku 2011⁵⁵ wprowadzono dla władz lotniczych (NAA) obowiązek wykorzystywania danych dot. bezpieczeństwa do opracowania tzw. profilu ryzyka organizacji (*Organisation Risk Profile – ORP*), oddzielnie dla każdej nadzorowanej organizacji lotniczej i ukierunkowania czynności nadzoru NAA na obszary, gdzie to bezpieczeństwo jest szczególnie zagrożone (*Risk Based Oversight – RBO*).

Urząd opracował i stosuje profile ryzyka organizacji (ORP) w procesach projektowania programów nadzoru oraz planowania audytów i inspekcji nadzorczych w organizacjach lotniczych (SPs), jednak kryteria i zasady, na jakich te profile są określane nie zostały przez ULC upublicznione, z wyjątkiem podręcznika PNO-965 (AOC)⁵⁶.

Głównym źródłem danych liczbowych dla wyznaczenia wskaźników bezpieczeństwa w organizacji zawsze będzie jej własny system zbierania informacji o stanie bezpieczeństwa, czyli zgromadzone i odpowiednio przetworzone analitycznie wyniki audytów, inspekcji i kontroli, badania zdarzeń zgłoszonych zarówno w systemie obowiązkowym jak i dobrowolnym, a także monitorowania skuteczności podejmowanych działań profilaktycznych, ale wszelkie prowadzone w organizacji obliczenia będą ułomne (niekompletne), jeśli nie będą przyrównane do wyników zarządzania bezpieczeństwem w skali globalnej, regionalnej i krajowej.

Zbudowanie wartościowej i wiarygodnej bazy danych wymaga długiego czasu i zgromadzenia znacznej liczby tzw. rekordów, co nie jest możliwe w początkowym okresie działania systemu zbierania danych w organizacji, dlatego też w okresie wdrażania, ale także i potem, niezbędne jest uzupełnianie wiedzy danymi pochodzącymi ze źródeł zewnętrznych, jak np. statystyki i dane pochodzące z instytucji rządowych (ULC, PKBWL, EASA, KE), jak i pozarządowych (np. ICAO, IATA⁵⁷, FSF⁵⁸, czy też ESSI⁵⁹ itd.).

Opieranie się przy wyznaczaniu wskaźników (SPIs), celów (SPTs) i akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP) wyłącznie o liczby pozyskane z wewnętrznych systemów zbierania informacji w danej organizacji, ogranicza spektrum identyfikacji możliwych zagrożeń i ich dotkliwości tylko do zarejestrowanych w jej bazach, a to znacząco pogarsza zdolność całego systemu (SMS) do skutecznego zarządzania ryzykami, co jest przecież głównym narzędziem zarządzania bezpieczeństwem.

Posługiwanie się niekompletnymi danymi liczbowymi, w których np. pominięto jakąś, nieznaną nam część danych o zaistniałych zdarzeniach, automatycznie wprowadza do każdego obliczenia ukryty i nierozpoznawalny dla nas błąd, który będzie skutkował błędnymi wyliczeniami indeksów poszczególnych ryzyk, a to z kolei doprowadzi do nieprawidłowej ich klasyfikacji jakościowej lub ilościowej, a w konsekwencji będzie skutkowało błędami wnioskowania i decyzji ws. zarządzania tymi ryzykami.

⁵³ ICAO zaleca w SMM (III-2013) model FMEA, którego rozwinięciem jest model FMECA. Przydatne są też modele matematyczne oparte o rozkład Gaussa oraz Poissona, jak też np. analizy Pareto-Lorenza, karty Shewharta (ISO 8258) itp.

⁵⁴ Patrz ICAO Doc. 9859 (SMM wyd. III-2013), Appendix 6 – Safety Performance Indicators (Examples) (p.197)

⁵⁵ Dotyczy tylko rozporządzeń PEiR Nr 1178/2011 (Part ARA), nr 965/2012 (Part ARO) oraz nr 139/2014 (Part ADR.AR/OR)

⁵⁶ Patrz PNO-965, zmiana 1, Dział 5, Ciągły Nadzór Operacyjny (CNO), procedura PNO-5-02-00

⁵⁷ International Air Transport Association – IATA

⁵⁸ Flight Safety Foundation (FSF)

⁵⁹ European Strategic Safety Initiative (ESSI) <http://easa.europa.eu/essi/index.html>

Państwowy system zarządzania programem bezpieczeństwa (SSP) i system zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach (SMS), w zależności od etapu⁶⁰ i stopnia rozwoju każdego z tych systemów będzie wymagał zastosowania odmiennych narzędzi i modeli matematycznych, a więc dostarczenia różnych, albo inaczej zagregowanych danych.

EASA systematycznie publikuje syntetyczne raporty o bezpieczeństwie w lotnictwie cywilnym zawierające ogólne informacje opisowe i ocenę wdrożenia EASP, jednak bez ujawniania wyników poszczególnych państw członkowskich.

6. Obowiązek publikowania informacji o stanie bezpieczeństwa

Jednym z głównych filarów (komponentów) państwowego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SSP) i obowiązkiem władz lotniczych (NAA) jest komunikacja ws. bezpieczeństwa, w tym publikowanie wytycznych i instrukcji (materiałów doradczych)⁶¹ oraz informacji o bieżącym stanie i prognozach bezpieczeństwa, a także o aktualnie występujących zagrożeniach tego bezpieczeństwa.

Obowiązek publikowania corocznej informacji o stanie bezpieczeństwa w polskim lotnictwie cywilnym wynika bezpośrednio z art. 135b, ust. 5 ustawy⁶² i spoczywa na Prezesie ULC.

Przepis ten wskazuje źródło, na jakim ta informacja ma być oparta, nie definiując jednak jej struktury ani też jej zakresu merytorycznego⁶³.

Prezes zaprzestał publikowania takiej informacji w roku 2012, przez co pozbawił organizacje lotnicze, od których teraz wymaga ustanowienia systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), elementarnych danych niezbędnych im dla prawidłowego zaprojektowania katalogów zagrożeń, ryzyk oraz celów (SPTs) i wskaźników (SPIs) bezpieczeństwa.

Ponadto, art. 21 ust. pkt 15 ustawy nakłada na Prezesa ULC obowiązki:

- a) *prowadzenia bazy danych⁶⁴ i rozpowszechniania informacji o zdarzeniach lotniczych,*
- b) *badania i oceny stanu bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym,*
- c) *wydawania zaleceń profilaktycznych⁶⁵,*

Warunki, tryb udostępniania raportów końcowych wraz z zaleceniami profilaktycznymi Komisji (PKBWL) oraz komunikatów Prezesa ULC reguluje § 31 rozporządzenia MT ws. w sprawie wypadków i incydentów lotniczych⁶⁶. Rozporządzenie to w załącznikach 1 i 2 specyfikuje też przykładowe zdarzenia i poważne incydenty lotnicze podlegające obowiązkowi ich zgłoszenia Prezesowi ULC.

Prezes publikuje nieregularnie w Dz. Urz. ULC komunikaty ws. zdarzeń lotniczych będące wyciągami z raportów końcowych PKBWL, do których czasem dodaje własne zalecenia profilaktyczne, jednak te publikacje nie pokrywają się ilościowo z rejestrem publikowanym przez PKBWL.

W sprawie badania wypadków lotniczych równolegle obowiązuje rozporządzenie PEiR nr 966/2010⁶⁷, które nakazuje organowi prowadzącemu badanie publikować raporty końcowe⁶⁸, co też Komisja (PKBWL) realizuje⁶⁹.

Pomiędzy tymi regulacjami (unijnymi i krajowymi) występują znaczące różnice, które wymagają analiz prawnych i korekty.

⁶⁰ Rozróżnia się etapy: projektowania, przygotowania, wdrażania, prowadzenia, monitorowania i doskonalenia systemu

⁶¹ Mówi o tym także art. 21 ust. 2, pkt 16 ustawy Prawo lotnicze „wydawanie wytycznych i instrukcji w sprawach technicznych związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego”

⁶² Ust 5. Prezes Urzędu publikuje corocznie, z zapewnieniem ochrony danych osobowych, informacje o stanie bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym, zawierające dane o zdarzeniach zebrane w systemie obowiązkowego zgłaszania

⁶³ Patrz <http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/informacje-o-zdarzeniach-lotniczych/rok-2011> i porównaj z <http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/informacje-o-zdarzeniach-lotniczych/rok-2010> oraz z http://www.ulc.gov.pl/download/loz/atm/safety_oversight_report_2011-2012.pdf

⁶⁴ ULC prowadzi bazę danych zdarzeń lotniczych opartą o europejski (WE) system ECCAIRS

⁶⁵ Patrz (<http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/komunikaty-zdarzenia-lotnicze/samoloty-powyzej-5700-kg>)

⁶⁶ Dz. U. 2007 Nr 35, poz. 225

⁶⁷ Dz. Urz. WE nr L295

⁶⁸ Patrz art. art. 16 pkt 6 rozporządzenia PEiR nr 966/2010

⁶⁹ Patrz http://www.mir.gov.pl/transport/transport_lotniczy/pkbwl/rejestr_zdarzen/strony/rejestr_2015.aspx

Wymaganie dot. corocznej publikacji przez Prezesa ULC informacji o stanie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym (art. 135b, ust. 5 ustawy) jest całkowicie rozdzielne z obowiązkiem Przewodniczącego PKBWL dot. publikacji raportów z badania zaistniałych wypadków i zdarzeń lotniczych⁷⁰.

Niezależnie od powyższego, nowe rozporządzenie PEiR nr 376/2014, które wejdzie w życie 15.11.2015 r., kompleksowo ureguluje zasady gromadzenia, przechowywania oraz rozpowszechniania informacji o bezpieczeństwie⁷¹ w skali europejskiej (WE), a ponadto nakłada na państwa członkowskie (WE) obowiązek corocznego publikowania sprawozdań o stanie bezpieczeństwa⁷², w którym podane będą informacje o zdarzeniach związanych z bezpieczeństwem, zgłoszone w systemach obowiązkowych i dobrowolnych⁷³.

Rozporządzenie to (376/2014) przewiduje prowadzenie analiz zdarzeń i działań następczych na poziomie krajowym⁷⁴ i europejskim, poprzez sieć analityków bezpieczeństwa lotniczego⁷⁵, wprowadza definicje „krajowego programu bezpieczeństwa”, „europejskiego planu bezpieczeństwa”, „europejskiego programu bezpieczeństwa lotniczego” i „systemu zarządzania bezpieczeństwem” oraz zapowiada opublikowanie wspólnego, europejskiego systemu klasyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa i związanych z nimi ryzyk.

Przepisy te określają zasady ochrony źródeł informacji, ale jednocześnie polecają krajowym władzom lotniczym (NAA), aby wykorzystywały wyniki badań wypadków i zdarzeń do identyfikacji występujących zagrożeń oraz do aktywnego zarządzania ryzykami w celu trwałego wyeliminowania rzeczywistych lub potencjalnych uchybień w zakresie bezpieczeństwa⁷⁶.

Wdrożenie tego rozporządzenia (376/2014) będzie wymagało wprowadzenia szeregu zmian w naszej ustawie lotniczej oraz wydania nowego rozporządzenia wykonawczego o charakterze proceduralnym, jednak do tej pory nie są upublicznione żadne projekty takich nowelizacji, ani nawet ich założenia projektowe.

Warto zauważyć, że od roku 2012 w rękach Rządowego Centrum Legislacji (RCL) znajduje się projekt nowelizacji ustawy prawo lotnicze w części dotyczącej działania PKBWL i KBWL LP⁷⁷, który obecnie jest przedmiotem opiniowania przez Komitet ds. Europejskich. Projekt ten nie „konsumuje” przepisów rozporządzenia unijnego (WE) nr 376/2014, a ponadto jest mało prawdopodobne, aby dokument ten został uchwalony w obecnej kadencji Parlamentu.

Problem kończącej się kadencji władzy ustawodawczej, przy zasadzie dyskontynuacji, dotyczy każdego podejmowanego działania legislacyjnego, co jednak nie oznacza, że nie należy prowadzić prac projektowych nad nowymi aktami prawnymi, szczególnie w sytuacji, kiedy liczba i złożoność regulacji, które wymagają implementacji do prawa krajowego gwałtownie rośnie, wraz z wcześniejszymi zaległościami.

EASA regularnie publikuje wieloletnie programy prac legislacyjnych, ostatni na lata 2014 – 2017)⁷⁸, skąd można pozyskać też projekty nowych regulacji unijnych (WE) w systemie notyfikacji planowanych zmian (NPA)⁷⁹, co pozwala na rozpoczęcie prac projektowych zmian prawa krajowego.

Istotnym zagrożeniem i przeszkodą w dzieleniu się informacjami o bezpieczeństwie jest dość powszechnie nadużywanie zarówno przez władze (NAA), jak i przez organizacje (SPs) klauzul o ochronie źródeł informacji, które są wykorzystywane do ukrywania faktycznego stanu bezpieczeństwa, stanowiąc wygodne usprawiedliwienie dla wstrzymywania lub ograniczania zakresu publikowanych informacji i danych.

Rozpatrując obowiązki organów Państwa w kwestii informowania należy też uwzględnić obowiązki nałożone przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸⁰.

⁷⁰ Patrz art. 16 ust 6 rozporządzenia PEiR nr 996/2010

⁷¹ Patrz art. 6 rozporządzenia PEiR nr 996/2010

⁷² Patrz Dz. Urz. WE nr L122, art. 13, ust 11

⁷³ Występuje tu niezgodność z prawem krajowym, które przewiduje korzystanie tylko z systemu obowiązkowego zgłaszania

⁷⁴ Patrz art. 13 (j.w.)

⁷⁵ Całkowicie nowe rozwiązanie, patrz art. 14 (j.w.)

⁷⁶ Patrz art. 15 ust. 3b) (j.w.)

⁷⁷ Patrz <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/55093/55124/55125/dokument76816.pdf>

⁷⁸ Patrz <http://www.easa.europa.eu/document-library/rulemaking-programmes/revisted-2014-2017-rulemaking-programme>

⁷⁹ Notices of Proposed Amendments (NPA). Patrz też <http://www.easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendment>

7. Zakres informacji dostępnych Prezesowi ULC

Prezes ULC gromadzi we własnych lub współużytkowanych bazach danych, albo też posiada dostęp do następujących systemów danych i informacji bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem:

- Obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń (z art. 135a. ustawy);
- Dobrowolny i poufny system zgłaszania zagrożeń (z art. 135c. ustawy);
- Obowiązkowy system corocznych sprawozdań użytkowników rejestrowanych statków powietrznych z wykonywania zadań lotniczych, z uwzględnieniem zaistniałych zdarzeń lotniczych (z art. 135d. ustawy);
- Sprawozdania roczne Prezesa PAŻP (art. 128a. ustawy)⁸¹;
- Raporty z audytów certyfikacyjnych, okresowych oraz doraźnych prowadzonych przez Prezesa w organizacjach prowadzących działalność lotniczą podlegającą certyfikacji (z art. 160 ustawy), a w nich tzw. „niezgodności”, które w systemie zarządzania bezpieczeństwem stają się „zagroženiami”;
- Raporty, sprawozdania i protokoły z kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego prowadzonych przez Prezesa w organizacjach prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, w tym u zarządzających lotniskami i osób posiadających licencję członka personelu lotniczego (z art. 27 ustawy)⁸², a w nich tzw. „niezgodności”, które w systemie zarządzania bezpieczeństwem stają się „zagroženiami”.
- Europejski centralny system koordynacji powiadamiania o zdarzeniach w lotnictwie (*European Co-ordination Centre for Aviation Incident Reporting Systems – ECCAIRS*);
- Centralna baza danych EASA programu inspekcji na płycie (z rozporządzenia KE nr 965/2012 Part RAMP, dawniej inspekcje SAFA);
- Globalna baza danych dot. zgłoszeń wypadków i incydentów ICAO (*Accident/Incident Data Reporting System – ADREP*);
- Protokoły z audytów okresowych i doraźnych prowadzonych przez EASA w Urzędzie na podstawie rozporządzenia KE nr. 628/2013 ws. metod pracy stosowanych przez EASA przy prowadzeniu inspekcji standaryzacyjnych i monitorowaniu stosowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008.

Niezależnie od powyższego, departamenty funkcyjne w ULC prowadzą własne rejestry podmiotów certyfikowanych w trybie art. 160 ustawy⁸³, które jednak nie są ze sobą skomunikowane:

- Departament Operacyjno-Lotniczy – posiadaczy certyfikatów AOC, AWC, AHAC;
- Departament Techniki Lotniczej – posiadaczy certyfikatów POA, DOA, AMO, CAMO;
- Departament Personelu Lotniczego – posiadaczy certyfikatów ATO, FSTD, AMTO, CTO, CAPTO;
- Departament Lotnisk – posiadaczy certyfikatów AC;
- Departament Żeglugi Powietrznej – posiadaczy certyfikatów ANSP, CNS, MET, AIS.

Podmioty te są objęte ciągłym nadzorem Prezesa ULC, o którym mowa w art. 157 i art. 159 w związku z art. 27 ustawy.

⁸⁰ Patrz Dz. U. 2014 poz. 782 (t.j.) art. 4, w związku z art. 6 i art. 7 ustawy

⁸¹ Sprawozdania Prezesa PAŻP są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym ULC (patrz np. Dz. Urz. ULC z 2014 r., poz. 10, sprawozdanie PAŻP za rok 2012)

⁸² Stwierdzone podczas tych kontroli „niezgodności” albo też „nieprawidłowości” są dla systemu zarządzania bezpieczeństwem „zdarzeniami”; które wymagają wszczęcia formalnego postępowania badawczego i wdrożenia działań profilaktycznych (korygujących, naprawczych, zapobiegawczych)

⁸³ Użyte tu akronimy pochodzą z rozporządzenia MTBiGM ws. certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. 2013, poz. 421)

Ponadto, Prezes ULC prowadzi następujące rejestry państwowe (art. 21 ust. 2, pkt 8 ustawy), w których gromadzi dane i informacje mające związek z zarządzaniem bezpieczeństwem:

- Rejestr personelu lotniczego (art. 102);
- Rejestr cywilnych statków powietrznych (art. 34);
- Rejestr lotnisk (art. 58);
- Ewidencja lądowisk (art. 93, ust 2);
- Rejestr lotniczych urządzeń naziemnych (art. 88);
- Rejestr podmiotów szkolących (art. 95a);
- Rejestr centrów medycyny lotniczej i lekarzy orzeczników (art. 106).

Prezes ULC rejestruje zgłoszone mu zdarzenia lotnicze w prowadzonym przez niego europejskim systemie informatycznym ECCAIRS, który jest w 100 % kompatybilny i skomunikowany z prowadzonym przez ICAO systemem raportowania zdarzeń ADREP.

Wbudowane w tym systemie funkcje pozwalają użytkownikowi (NAA) zbudować niemal dowolne zestawy, układy i zakresy raportów oraz statystyk ze zgromadzonych danych, które zobrazują uzyskane wyniki i trendy rozwojowe stanu bezpieczeństwa. Jakość tych raportów zależy wyłącznie od ilości i szczegółowości wprowadzonych danych oraz potrzeb branży lotniczej, które powinny być wcześniej rozpoznane i zdefiniowane przez NAA.

Obecne przepisy polskie ograniczają obowiązek rejestracji zdarzeń tylko do systemu obowiązkowego zgłaszania, kiedy przepisy unijne (WE) nakazują rejestrowanie w tym systemie także zdarzeń zgłoszonych w systemie nieobowiązkowym (dobrowolnym).

Do systemu ECCAIRS ma też wgląd Komisja (PKBWL), która niezależnie od tego prowadzi swoją własną bazę zgłoszeń, którą publikuje na swojej stronie internetowej⁸⁴.

Ponadto, Prezes P.P. „Porty Lotnicze” (PPL) publikuje własne raporty roczne, które są dostępne na stronach internetowych tej instytucji⁸⁵.

Informacje będące w posiadaniu lub dostępne Prezesowi ULC ze źródeł zewnętrznych, mają być zgodnie z dyspozycją ustawy użyte do prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Polsce oraz do zarządzania tym bezpieczeństwem, a ich wyniki powinny być publikowane.

Ustalenie, w jakim stopniu Prezes ULC wykorzystuje posiadane zasoby danych do poprawy bezpieczeństwa nie było możliwe z braku takich publikacji w Polsce.

8. Dostępność informacji publicznej o stanie bezpieczeństwa w Polsce

Ustawa Prawo lotnicze⁸⁶ nie zawiera żadnych zapisów dot. prowadzenia szeroko rozumianej polityki informacyjnej przez organ naczelny (minister właściwy ds. transportu – MliR).

W szczegółowych zadaniach i kompetencjach ustawowych organu centralnego (Prezes ULC)⁸⁷ też nie ma zapisanego obowiązku prowadzenia polityki informacyjnej ws. bezpieczeństwa.

8.1 Badanie strony internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MliR)⁸⁸ nie ujawniło dokumentu, który prezentowałby zasady polityki informacyjnej resortu w sprawach bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. W szczegółowych zadaniach Departamentu Informacji i Promocji (DIP) nie ma punktu mówiącego o polityce ani o zadaniach informacyjnych resortu w tym zakresie⁸⁹.

Resort nie publikuje żadnych statystyk ani analiz dotyczących bezpieczeństwa w branży lotniczej. Lotnictwo nie ma własnej zakładki na stronie internetowej MliR i wchodzi w kategorię „Transport”⁹⁰.

⁸⁴ Patrz http://www.mir.gov.pl/transport/transport_lotniczy/pkbwl/rejestr_zdarzen/strony/rejestr_2015.aspx

⁸⁵ Patrz <http://www.polish-airports.com/pl/raporty/raporty>

⁸⁶ Patrz Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 (t.j.)

⁸⁷ Patrz art. 21, ust 2 ustawy Prawo lotnicze (j.w.)

⁸⁸ <http://www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx>

⁸⁹ Patrz § 29 regulaminu organizacyjnego MliR, tekst ujednolicony z 17.07.2014 r.

⁹⁰ Osobne zakładki posiadają np. budownictwo i gospodarka morska

8.2 Badanie strony internetowej Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL)⁹¹ nie ujawniło dokumentu, który zobowiązywałaby PKBWL do prowadzenia polityki informacyjnej ws. bezpieczeństwa⁹². Komisja (PKBWL) publikuje wykazy wypadków i zdarzeń lotniczych, które Prezes ULC zarejestrował w prowadzonym przez niego europejskim systemie informatycznym ECCAIRS, oraz kolejne raporty wstępne, uchwały i raporty końcowe z ich badań, oraz zalecenia powypadkowe mające zapobiec zaistnieniu podobnego wypadku lub zdarzenia w przyszłości.

Komisja (PKBWL) nie publikuje żadnych danych lub analiz syntetycznych dot. stanu bezpieczeństwa w polskim lotnictwie cywilnym (nie ma takiego obowiązku ustawowego).

8.3 Badanie strony internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie ujawniło dokumentu, który odnosiłoby się do polityki informacyjnej Urzędu ws. bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym.

Urząd zaprzestał publikowania corocznej informacji o stanie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w roku 2012 i odtąd żadne analizy lub statystyki dot. tej problematyki nie były już publikowane, co pozbawiło organizacje lotnicze (SPs) źródłowych informacji o bieżącym i prognozowanym stanie bezpieczeństwa oraz występujących w Polsce zagrożeniach.

8.4 Strony internetowe portalu „latajmy bezpiecznie” należą do domeny Zespołu ds. dobrowolnego i poufnego systemu zgłaszania informacji mających wpływ na bezpieczeństwo lotów w lotnictwie cywilnym powołanego przez Prezesa ULC w trybie art. 135c. ustawy⁹³.

Do zadań Zespołu należy, m. innymi, prowadzenie strony internetowej⁹⁴ oraz analiz i przekazywanie „właściwym podmiotom” wniosków z zebranych informacji „w celu podniesienia bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym”⁹⁵. Tymi „właściwymi podmiotami” są: Prezes ULC oraz Przewodniczący PKBWL, którzy są jednymi adresatami „kwartalnych informacji statystycznych dotyczących funkcjonowania systemu”⁹⁶ i „stanowisk końcowych Zespołu”⁹⁷. W Decyzji nr 2 Prezesa ULC nie ma dyspozycji, co Prezes ma dalej zrobić z tymi informacjami. Jednocześnie, w § 15, ust. 2 tej Decyzji jest mowa o Porozumieniu z dnia 18 grudnia 2013 r. pomiędzy Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a Przewodniczącym Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, której treść ani skutki nie są znane.

Ustawa Prawo lotnicze enigmatycznie wskazuje na obowiązek Prezesa udostępniania tych informacji „wszystkim podmiotom w celu poprawy bezpieczeństwa lotów”⁹⁸, jednak od czasu, kiedy system został ustanowiony (2009 r.)⁹⁹ nie opublikowano tych informacji na stronach internetowych ULC.

Zespół wydaje nieregularnie „Biuletyn Latajmy Bezpiecznie”, w którym publikuje artykuły tematyczne.

Koszty utrzymania strony internetowej Zespołu pokrywa Prezes ULC w ramach jego budżetu¹⁰⁰, z zastrzeżeniem, że nie daje to Prezesowi Urzędu upoważnienia do ingerowania w zawartość strony internetowej Zespołu.

Prezes ULC posiada niczym nieograniczone uprawnienie do powoływania i odwoływania członków Zespołu¹⁰¹, co daje mu pełną kontrolę nad tym Zespołem i przeczy kardynalnej zasadzie, dla której takie systemy dobrowolnego i poufnego zgłaszania zdarzeń są ustanawiane tj. ich niezależności od organów administracji rządowej.

Modelowym rozwiązaniem dla dobrowolnego i poufnego systemu zgłaszania zdarzeń może być brytyjski system „The UK Confidential Reporting Programme for Aviation and Maritime”¹⁰²

⁹¹ Patrz link http://www.mir.gov.pl/transport/transport_lotniczy/pkbwl/strony/start.aspx

⁹² Nie ma także takich zapisów w regulaminie organizacyjnym PKBWL nadanym przez ministra właściwego ds. transportu

⁹³ Patrz Dz. Urz. ULC 2014, poz. 5, Decyzja nr 2 z 21.01. 2014 r.

⁹⁴ Patrz <http://www.latajmybezpiecznie.org/>

⁹⁵ Patrz § 3 Decyzji Prezesa ULC nr 2 (j.w.)

⁹⁶ Patrz § 10.1 Decyzji Prezesa ULC nr 2 (j.w.)

⁹⁷ Patrz § 11 ust. 5 Decyzji Prezesa ULC nr 2 (j.w.)

⁹⁸ Patrz art. 135c. ust 2 ustawy

⁹⁹ Patrz Dz. Urz. ULC z 2009 r. nr 8, poz. 148 Decyzja nr 34 Prezesa ULC ws. powołania Zespołu Bezpieczeństwa Lotów

¹⁰⁰ Patrz § 13 Decyzji nr 2 Prezesa ULC (j.w.)

¹⁰¹ Patrz § 7 ust 1. I ust 3 Decyzji Prezesa nr 2 (j.w.)

¹⁰² Patrz <https://www.chirp.co.uk/>

9. Polityka informacyjna ws. bezpieczeństwa

Polityka informacyjna jest jednym z 4 głównych komponentów (filarów) systemu zarządzania bezpieczeństwem, zarówno w skali Państwa, jak i w każdej organizacji lotniczej, przy czym na Państwie spoczywają szczególne obowiązki polegające na informowaniu o bieżącym i prognozowanym stanie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w całym kraju oraz o podejmowanych przez Państwo działaniach mających zapewnić taki poziom bezpieczeństwa i rozwoju branży, który będzie akceptowany przez społeczność międzynarodową, konsumentów i branżę lotniczą.

Państwo ma obowiązek wspierania rozwoju branży lotniczej, jako działu gospodarki narodowej, rzetelnymi i obszernymi danymi (statystykami i analizami), które organizacje lotnicze będą wykorzystywać do doskonalenia ich własnych systemów bezpieczeństwa.

Istotnym obowiązkiem Państwa jest wyznaczenie akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP) oraz realistycznych celów (SPTs) i wskaźników (SPIs), jakie Państwo chce uzyskać w określonym horyzoncie czasowym¹⁰³.

Miejszem na formalne i prawnie wiążące przedstawienie tych parametrów państwowego systemu zarządzania bezpieczeństwem jest krajowy program bezpieczeństwa (SSP) oraz krajowy plan bezpieczeństwa (SSPlan).

Inne państwa, a także ICAO oraz KE i EASA, wywiązują się z tego obowiązku ustanawiając programy i plany bezpieczeństwa (SSPs) oraz publikując coroczne raporty o stanie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, gdzie przedstawiają syntetyczne dane liczbowe i opisy zjawisk oraz zagrożeń występujących w okresie sprawozdawczym, a także wyznaczają w nim nowe cele, zadania i programy poprawy stanu bezpieczeństwa.

Ponadto, w przestrzeni informatycznej dostępne są liczne opracowania naukowe oraz dane publikowane przez organizacje pozarządowe, ośrodki naukowe i badawcze oraz stowarzyszenia branżowe.

Polska nie ustanowiła krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), nie określiła formalnie akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP), ani też państwowych celów (SPTs) i wskaźników (SPTs), jakie zamierza osiągnąć lub utrzymać.

10. Plan strategiczny ULC (2011 – 2015)

Plan strategiczny Urzędu Lotnictwa Cywilnego na lata 2011 – 2015 pierwotnie został opublikowany na stronach Urzędu i wsparty decyzją nr 48 Prezesa ULC z dnia 29 grudnia 2010 r. ws. wprowadzenia do stosowania „Polityki zarządzania ryzykiem w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego”, której celem było „wspomaganie wypełnienia urzędu misji i zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia wyznaczonych celów strategicznych poprzez optymalną realizację procesów zachodzących w Urzędzie”.

Urząd zadeklarował wtedy swoją misję: „Działając w interesie publicznym zapewniamy efektywny i bezstronny nadzór nad lotnictwem cywilnym, umożliwiając bezpieczne i zrównoważone zaspokajanie potrzeb jego użytkowników oraz całego społeczeństwa¹⁰⁴.” oraz wartości Urzędu, którymi są: „bezpieczeństwo, profesjonalizm, bezstronność, transparentność i efektywność.”

Urząd, jako organizacja posiadająca certyfikat zgodności z normą PN-EN ISO 9001, ma także politykę jakości, która w jej treści jest identyczna z zadeklarowaną w planie strategicznym misją i wartościami Urzędu¹⁰⁵.

W Planie strategicznym ULC (2011 – 2015) zapisano m. innymi następujące cele i zdania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w polskim lotnictwie cywilnym:

Cel strategiczny 1 – Skuteczny nadzór nad bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym

Cel operacyjny 1.2 – Wdrożony Krajowy Program Bezpieczeństwa

1.3 – Wysoki poziom kultury bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym

¹⁰³ Zalecane jest stosowanie modelu SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Result oriented, Time bounded*)

¹⁰⁴ Patrz link <http://www.ulc.gov.pl/pl/urzed/misja-i-wartosci>

¹⁰⁵ Patrz link <http://www.ulc.gov.pl/pl/urzed/polityka-iakosci>

Cel strategiczny 2 – Pełna realizacja zobowiązań krajowego nadzoru lotniczego wynikających z prawa międzynarodowego.

Cel operacyjny 2.1 – Pełna standaryzacja nadzoru w obszarach objętych prawem europejskim (adekwatna do potrzeb interesariuszy)

Cel operacyjny 2.2 – Utrzymana zgodność polskiego lotnictwa cywilnego ze standardami ICAO

Cel strategiczny 3 – Wysoka jakość działań wspierających realizację polityk, programów i wytycznych ministra właściwego ds. transportu

Cel strategiczny 5 – Wysoki poziom efektywności działania Urzędu

Strategie działania – Obiektywne, transparentne i konsekwentne stosowanie przepisów i procedur
Pozyskiwanie i utrzymywanie wysokokwalifikowanej kadry

Cel operacyjny 5.1 – Wysoki poziom kompetencji pracowników Urzędu

5.2 – Rozwinięty, zintegrowany system informatyczny Urzędu

4.1 Sposób zarządzania Planem strategicznym

4.1.1 Za osiągnięcie celów Planu Strategicznego ULC na lata 2011 – 2015 odpowiada Prezes ULC

4.4.7 Realizacja planu strategicznego jest systematycznie monitorowana

4.4.10 Wyniki monitoringu są podstawą do okresowej weryfikacji planu strategicznego

4.4.11 Corocznie publikowany będzie raport z wykonania założonych celów strategicznych Urzędu

4.4.12 Co najmniej raz na dwa lata dokonuje się oceny zmian zachodzących w otoczeniu, które wpływają na zdolność realizacji planu strategicznego

4.2.2 System wskaźników do monitorowania realizacji Strategii.

Do chwili zamknięcia prac nad tym Raportem nie było żadnych publikacji dot. postępów w realizacji Planu strategicznego Urzędu Lotnictwa Cywilnego na lata 2011 – 2015, ani też wyników przeglądów tego planu czy też jego ewentualnych zmian, mimo że Prezes ULC był w tym Planie zobowiązany do okresowego publikowania informacji o stanie jego realizacji.

W dniu 06.02.2015 r, ze stron internetowych Urzędu usunięto Plan strategiczny ULC na lata 2011 – 2015, a jego miejsce zajęła informacja Prezesa ULC o nowym Planie strategicznym ULC na lata 2015 – 2019¹⁰⁶, pomimo, że nadal trwa rok, w którym miało nastąpić rozliczenie wykonania zadań wyznaczonych w planie na lata 2011 – 2015.

Usunięty ze stron Urzędu Plan strategiczny ULC na lata 2011 – 2015 jest teraz dostępny na stronach internetowych Polskiego Klubu Lotniczego¹⁰⁷.

W dniu 10.02.2015 r. Polski Klub Lotniczy (PKL) otrzymał odpowiedź Dyrektora Generalnego ULC informującą o przyczynach porzucenia przez Urząd realizacji Planu strategicznego na lata 2011 – 2015 przed upływem jego horyzontu czasowego i powodów, dla których Prezes ULC zdecydował o zainicjowaniu nowego planu strategicznego Urzędu na lata 2015 – 2019¹⁰⁸. W tym piśmie Prezes ULC wyjaśnia także, dlaczego do tej pory nie ma krajowego programu bezpieczeństwa (SSP = KPBwLC).

Pismo Urzędu do PKL w żadnym przypadku nie może być traktowane, jako profesjonalne sprawozdanie z realizacji Planu strategicznego ULC na lata 2011 – 2015, także dlatego, że nie jest odpowiedzią udzieloną publicznie i dostępną wszystkim zainteresowanym tym programem organom Państwa i organizacjom i lotniczym w Polsce.

¹⁰⁶ Patrz link <http://www.ulc.gov.pl/pl/urząd/plan-strategiczny> oraz <http://www.ulc.gov.pl/pl/urząd/3652-plan-strategiczny-ulc-na-lata-2015-2019>

¹⁰⁷ Patrz strona internetowa Polskiego Klubu Lotniczego <http://pkl.org.pl/publikacje-3/>

¹⁰⁸ Pismo Dyrektora Generalnego ULC z dnia 09.02.2015 r. L. dz. ULC=GO/0200-0002/03/15

11. Organizacja systemu wdrażania SSP i SMS w Polsce (luty 2015 r.)

Załącznik 19 do Konwencji chicagowskiej¹⁰⁹ został opublikowany przez ICAO 13 lipca 2013 r. z datą obowiązywania od 14 listopada 2013 r.

Polska do tej pory (2 lata), nie implementowała SARPs ICAO Załącznika 19 do polskiego systemu prawnego¹¹⁰, ani też nie notyfikowała formalnie Sekretarzowi Generalnemu ICAO odstępstw, jak tego wymaga konwencja chicagowska¹¹¹.

W tych samych datach ICAO usunęło wymagania (SARPs) dot. zarządzania bezpieczeństwem (SMS) z Załączników 1, 6, 8, 11, 13 oraz 14 oraz zastąpiono poprzednie wydanie (II) podręcznika zarządzania bezpieczeństwem (Doc 9859) z 2009 r. nowym wydaniem (III) z 2013 r.

W Polsce nadal obowiązuje wydanie II podręcznika z 2009 r., które „nie obsługuje” nowego Załącznika 19.

Pomimo istniejących od 2006 r. (od 9 lat) wymagań (SARPs) dot. wdrożenia systemów zarządzania bezpieczeństwem w obszarach szkolenia lotniczego (Załącznik 1), operacji lotniczych (Załącznik 6) oraz zdatności do lotu (Załącznik 8), a potem sukcesywnie w służbach żeglugi powietrznej (Załącznik 11), badaniu wypadków lotniczych (Załącznik 13) oraz eksploatacji lotnisk (Załącznik 14), to w Polsce nie podjęto działań legislacyjnych¹¹² i organizacyjnych, które doprowadziłyby do wdrożenia tych wymagań do polskiego systemu prawnego w przewidzianych wówczas terminach.

Dotychczas opublikowane przez Urząd polskie tłumaczenia tych Załączników nie obejmują zmian wprowadzonych do nich przez ICAO w 2013 r. w związku z publikacją Załącznika 19.

Wyjątkiem jest wdrożenie przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (PAŻP) przyjętych w roku 2004 i roku 2006¹¹³ wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa w ruchu lotniczym ESARR 3,¹¹⁴ „Wykorzystanie systemów zarządzania bezpieczeństwem przez organy zarządzania ruchem lotniczym”.

Opublikowany tekst wymagań ESARR-3 pochodzi z roku 2000 (Edycja 1.0), zawiera jedynie bardzo elementarne wymagania dla tych systemów (SMS), w niewielkim tylko stopniu spełniające współczesne wymagania Załącznika 19 i podręcznika Doc 9859 (wyd. III z 2013 r.).

Należy zauważyć, że wymagania ESARR zostały w całości włączone do rozporządzenia WE 1135/2011, ale w Polsce nie uchylono rozporządzenia MI ws wymagań ESARR.

Prezes Urzędu opublikował dwa raporty „z nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej”¹¹⁵, jeden za lata 2011 – 2012 i jeden za rok 2013, które jednak nie zawierają żadnych danych, np. ile i jakie zagrożenia wystąpiły w roku sprawozdawczym, ani też analiz tych zagrożeń, czy też informacji o podjętych działaniach zapobiegawczych, przez co przydatność tych raportów ULC dla celów poprawy bezpieczeństwa w służbach żeglugi powietrznej jest zerowa, szczególnie, kiedy porówna się te raporty ULC (Departamentu Żeglugi – LOŻ), z danymi o zdarzeniach, zarejestrowanymi przez Prezesa ULC w systemie ECCAIRS oraz przez PKBWL.

¹⁰⁹ Patrz Dz. U. z 1959 r. nr 33, poz. 213

¹¹⁰ Implementacja Załącznika 19 wymaga nowelizacji oświadczenia rządowego w sprawie mocy obowiązującej Załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 146, poz. 1413 z 2003 r.) oraz nowelizacji ustawy i jej rozporządzeń wykonawczych, które wdrożą nowe SARPs ICAO do polskiego systemu prawnego

¹¹¹ Patrz art. 38, w związku z art. 12 Konwencji (Dz. U. 59, nr 33, poz. 212)

¹¹² SARPs ICAO nie stosuje się wprost i dlatego wymagają ich wdrożenia do systemu prawnego państwa

¹¹³ Patrz Dz. U. z 2004 r. Nr 224, poz. 2283 oraz Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1478

¹¹⁴ Patrz http://ulc.gov.pl/download/prawo/prawo_krajowe/01.001_zal_esarr_3.pdf

¹¹⁵ Patrz http://www.ulc.gov.pl/download/loz/raport_z_nadzoru_nad_bezpieczenstwem_2013.pdf i http://www.ulc.gov.pl/download/loz/atm/raport_z_nadzoru_nad_bezpieczenstwem_2011-2012.pdf

W związku z opóźnieniami we wdrażaniu SARPów ICAO Załącznika 19 do polskiego systemu prawnego (brak projektów nowelizacji ustawy), w marcu 2014 r. miała miejsce interpelacja poselska¹¹⁶, na którą odpowiedział Sekretarz Stanu w MliR¹¹⁷ przedstawiając wyjaśnienia ws. działań resortu mających doprowadzić do skutecznego wdrożenia tego Załącznika w Polsce, w tym niezbędnej nowelizacji ustawy Prawo lotnicze i kilku rozporządzeń wykonawczych. W tej sprawie była także odpowiedź Biura Ministra.¹¹⁸

Po upływie roku od tych zobowiązań resortu odpowiedzialnego za politykę transportową i bezpieczeństwo w polskim lotnictwie cywilnym nadal nie opublikowano żadnych założeń, lub projektów aktów prawnych ani nawet planu działań legislacyjnych w tym zakresie.

Prezes ULC powołał w 2011 r. Zespół do spraw opracowania projektu krajowego programu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym¹¹⁹, a później, w 2013 r., powołał w Urzędzie Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem w Lotnictwie Cywilnym (LBB)¹²⁰, jednak do tej pory nie opublikował żadnych planów, ani też wyników prac Zespołu i Biura (LBB) nad tym projektem.

Brak nowelizacji oświadczenia rządowego ws. mocy obowiązującej Załącznika 19¹²¹, w połączeniu z brakiem w przepisach unijnych (WE) obowiązku opracowania krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) skutecznie uniemożliwia alokację środków budżetowych na opracowanie i wdrożenie polskiego SSP oraz wyznaczenie organów odpowiedzialnych i uczestniczących w tym programie.

Działając wyprzedzająco, Prezes ULC opublikował w 2014 r. polski tekst Załącznika 19¹²², ale wobec braku nowelizacji oświadczenia rządowego publikacja ta jest bezskuteczna w polskim ustawodawstwie i nie wywołuje żadnych powszechnie wiążących skutków prawnych¹²³ np. w postaci obowiązku opracowania krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) i przyznania środków na finansowanie tego projektu, czy też wyznaczenia organu odpowiedzialnego za realizację programu SSP.

Ponadto, na stronach internetowych Urzędu, w zakładce „bezpieczeństwo”, dostępne są różne dokumenty i prezentacje związane z zarządzaniem bezpieczeństwem, ale nie mogą one zastąpić podręczników certyfikacji i nadzoru¹²⁴.

Biorąc pod uwagę fakt, że podstawowym dokumentem, w którym władza lotnicza (NAA), definiuje katalog państwowych celów (SPTs) i wskaźników (SPIs) oraz akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP), jest krajowy program bezpieczeństwa (SSP), to brak implementacji Załącznika 19 oraz publikacji polskiego tekstu podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ICAO Doc 9859, wyd. III z 2013 r., w istotnym stopniu utrudnia tym organizacjom prawidłowe zaprojektowanie ich systemów bezpieczeństwa (SMS), gdyż nie mają one punktów odniesienia, do których spełnienia powinny dążyć.

Urząd (ULC) stosuje w procesach certyfikacji i nadzoru, jako wymagania i przepisy prawne wiążące w Polsce, środki wykazania zgodności (AMC) oraz materiały doradcze (GM) opublikowane przez Dyrektora EASA, które należą do kategorii tzw. „soft law”, które jednak nie zostały opublikowane w języku polskim, w Dzienniku Urzędowym ULC¹²⁵, co czyni je prawnie bezskutecznymi.

¹¹⁶ Patrz <http://www.jerzypolaczek.pl/item/643-interp-bezpieczenstwo-w-lotnictwie-cywilnym> oraz załączone tam pismo MliR z dnia 11.03.2014 r. nr BM-III-051-49-AR-/14 (65780/14)

¹¹⁷ Odpowiedź Sekretarza Stanu (MliR) dostępna jest <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2A7AFF94>

¹¹⁸ Patrz pismo MliR z dnia 25.04.2014 r. L.dz. DL-II 0702-1-MP/14, NK 112650 na <http://dlapilota.pl/wiadomosci/nocznicki-i-gabriel-advokaci/odpowiedz-sekretarza-stanu-odnosnie-wdrozenia-krajowego-prog> Sygnatura pisma wskazuje, że powstało ono w Departamencie Lotnictwa Cywilnego MliR

¹¹⁹ Patrz Dz. Urz. ULC z 2011 r. Nr 13, poz. 82, Decyzja Prezesa nr 29

¹²⁰ Patrz Regulamin ULC z 7.04.2014 r. (nie publikowany w Dz. Urz. ULC)

¹²¹ Patrz Dz. U. Nr 146, poz. 1413 z 2003 r.

¹²² Patrz Dz. Urz. ULC z 2014 r., poz. 28 z późn. zm.)

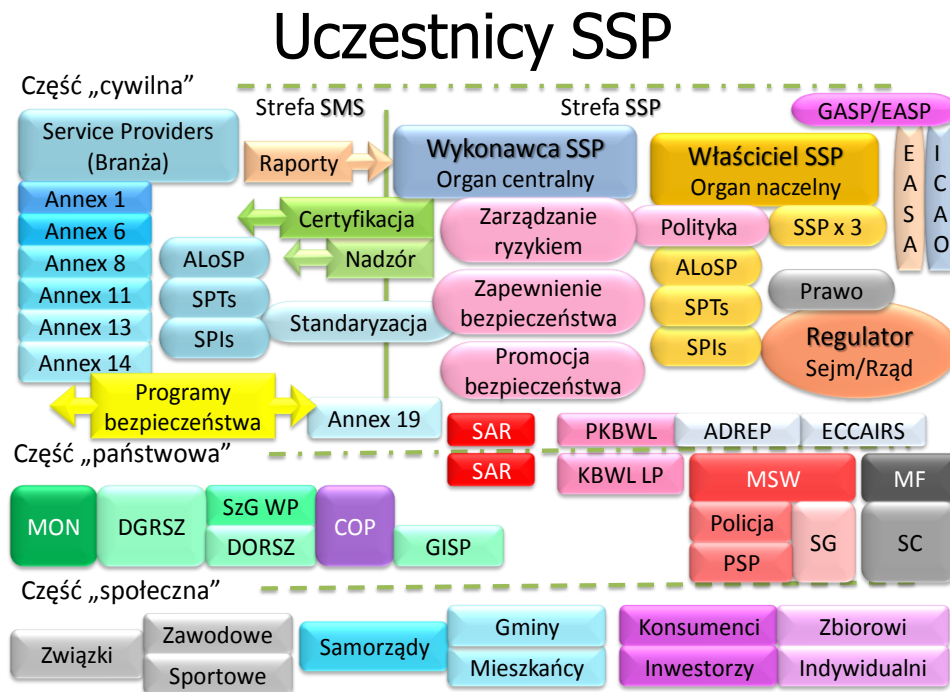
¹²³ Zgodnie z art. 3 ust 2 ustawy Prawo lotnicze publikacja tekstu załączników w Dzienniku Urzędowym ULC jest działaniem następczym wobec publikacji oświadczenia rządowego, a nie wyprzedzającym lub zastępującym takie oświadczenie

¹²⁴ Patrz <http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/standardy-sms/materialy-sms>

¹²⁵ Z wyjątkiem AMC&GM do rozporządzenia KE nr 1178/2011 (Part ARA i Part ORA), które są już częściowo nieaktualne ze względu na kolejne nowelizacje dokumentów źródłowych EASA

Niepokojącym jest też fakt, że pomimo braków polskich przepisów prawnych Urząd (ULC) stosuje w praktyce certyfikacji i nadzoru polskich organizacji lotniczych wiele z wymagań SARP's ICAO zapisanych w Załączniku 19 oraz w podręczniku zarządzania bezpieczeństwem (Doc 9859, wydanie III z 2013 r.), bez wymaganej podstawy prawnej, a jednocześnie sam nie realizuje wielu z wymagań, jak np. obowiązku opracowania krajowego programu bezpieczeństwa (SSP).

Odnosząc się do SARP's ICAO podanych w Załączniku 19 oraz do szczegółowych zasad wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem zalecanych w ICAO Doc 9859 (wyd. III, z 2013 r.), przy uwzględnieniu struktury i uprawnień organów rządowych w Polsce określonych w ustawie Prawo lotnicze¹²⁶ i w innych aktach prawnych, bazowa struktura uczestników krajowego systemu zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w Polsce (SSP) powinna wyglądać następująco:



Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu¹²⁷, Biuro Bezpieczeństwa (LBB), ma między innymi, obowiązek „opracowywania celów i wskaźników bezpieczeństwa i ich poziomów alarmowych”¹²⁸, a także „prowadzenia analiz ryzyka i oceny trendów bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym”¹²⁹ i „opracowywania rocznego sprawozdania ULC z wdrożenia krajowego programu bezpieczeństwa (KPBwLC = SSP), w zakresie odpowiedzialności ULC”¹³⁰.

Biuro (LBB) odpowiada też za „koordynację działań Urzędu w zakresie określania wytycznych dotyczących wdrożenia i funkcjonowania SMS w organizacjach lotniczych, a także ustanawiania procedur dla działań certyfikacyjnych oraz sprawowania nadzoru nad SMS przez Urząd”¹³¹.

Obowiązek certyfikowania i prowadzenia nadzoru nad systemami zarządzania bezpieczeństwem (SMS) w organizacjach lotniczych (SPs) oraz opracowywania i prowadzenia tzw. profili ryzyka organizacji (ORP)¹³² spoczywa na specjalistycznych departamentach funkcjonalnych ULC, które odpowiadają też za prowadzenie nadzoru opartego o ocenę ryzyka całkowitego, jakie dana organizacja generuje¹³³.

¹²⁶ Patrz Dz. U. 2013 r., poz. 1393 (t.j.), art. 16 (organ naczelny) oraz art. 20 (organ centralny)

¹²⁷ Patrz zarządzenie Prezesa ULC nr 3 z 7.04.2014 r. ws. ustanowienia regulaminu organizacyjnego ULC (nieopublikowane)

¹²⁸ Patrz § 23, ust 3 pkt 1 regulaminu organizacyjnego ULC (j.w.)

¹²⁹ Patrz § 23, ust 3 pkt 2 regulaminu organizacyjnego ULC (j.w.)

¹³⁰ Patrz § 23, ust 3 pkt 6b) regulaminu organizacyjnego ULC (j.w.)

¹³¹ Patrz § 23, ust 3 pkt 5 regulaminu organizacyjnego ULC (j.w.)

¹³² Organization Risk Profile (ORP)

¹³³ Risk Based Oversight (RBO)

Do obowiązków Biura (LBB) należy też współorganizowanie szkoleń oraz przygotowanie materiałów doradczych i informacyjnych z zakresu zarządzania bezpieczeństwem

Na stronach internetowych ULC, w zakładce „zarządzanie bezpieczeństwem” nie ma żadnych informacji o wynikach prowadzonych przez Biuro (LBB) analiz ryzyka ani też ocen stanu bezpieczeństwa w polskim lotnictwie cywilnym.

W skład Biura (LBB) wchodzi: dyrektor, pełnomocnik Prezesa ds. bezpieczeństwa (LBB-S), wydział zarządzania bezpieczeństwem (LBB-1), zespół standaryzacji ICAO oraz CMA (USOAP) (LBB-2), zespół standaryzacji EASA (LBB-3) oraz inspektorat systemów zarządzania bezpieczeństwem SMS (LBB-4). Łącznie w Biurze (LBB) zatrudnionych jest 13 osób.

12. Podręczniki NAA certyfikacji i nadzoru systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS)

Wymaganie dot. dostarczenia organizacjom lotniczym (SPs) przez organ władzy (NAA) podręczników i wytycznych związanych ze stosowaniem SARPs ICAO wynika bezpośrednio z SARPs Załącznika 19 ICAO, Appendix 1, para 5.2¹³⁴.

W przepisach unijnych (WE) organ nadzoru państwowego (NAA) ma obowiązek¹³⁵ „ustanowienia, prowadzenia i aktualizowania zasad i procedur opisujących środki i metody spełnienia wymagań rozporządzenia (WE) nr 216/2008 i jego przepisów wykonawczych (IRs)”, które mają służyć właściwemu organowi, jako „podstawowe dokumenty robocze przy podejmowaniu wszelkich odpowiednich działań, a także ma zapewnić dostępność procesów certyfikacji i ciągłego nadzoru nad certyfikowanymi organizacjami oraz podejmowanych działań następczych”¹³⁶.

Te same przepisy unijne (WE), nałożyły na organ (NAA) obowiązek „posiadania udokumentowanych zasad i procedur opisujących jego strukturę organizacyjną oraz środki i metody spełnienia wymagań rozporządzenia (WE) nr 216/2008 i jego przepisów wykonawczych” oraz „personelu w liczbie wystarczającej do wykonywania swoich zadań i wywiązywania się ze swoich obowiązków. Personel ten musi mieć kwalifikacje do wykonywania przydzielonych mu zadań oraz posiadać konieczną wiedzę, doświadczenie, a także ukończyć wstępne i okresowe szkolenie zapewniające odpowiedni poziom fachowości”¹³⁷.

W marcu 2013 r. miała miejsce nowelizacja rozporządzenia MTBiGM w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym¹³⁸, które zastąpiło pierwotne rozporządzenie w tej sprawie z 2003 r.¹³⁹. Prace projektowe nad tą nowelą oraz konsultacje społeczne prowadziło Biuro Bezpieczeństwa ULC.

W procesie konsultacji zgłoszono do tego projektu (z dnia 27.11.2012 r.) uwagi dotyczące m. innymi wad samego trybu i przebiegu procesów certyfikacji, jak i usunięcia z projektu „podręczników certyfikacji”, ale żadna z tych uwag nie została przez Biuro Bezpieczeństwa ULC uwzględniona¹⁴⁰.

W wyniku tego, Biuro (LBB) pozbawiło Urząd podstaw prawnych do posiadania i stosowania podręczników służących standaryzacji procesów certyfikacji, w których podane byłyby szczegółowe procedury procesów certyfikacji oraz niezbędne karty kontrolne audytów wraz z kryteriami oceniania, a jednocześnie wygenerowano w ten sposób niezgodność z SARPs Załącznika 19, który takiego dokumentu bezwzględnie wymaga.

Na stronie internetowej ULC, w zakładce Biura LBB¹⁴¹ nie ma żadnych wytycznych dot. zasad projektowania i prowadzenia systemów zarządzania bezpieczeństwem, procedur certyfikacji i nadzoru ani też żadnych list kontrolnych audytów SMS w organizacjach (SPs).

¹³⁴ 5.2 The State shall provide technical guidance to the aviation industry on the implementation of relevant regulations.

¹³⁵ Patrz Part ARA/ARO.GEN.200(a)(1) oraz (d)

¹³⁶ Part ARA/ARO.GEN.220(a)(4) i (10) oraz ARO/ARA.GEN.300(b)(2)

¹³⁷ Patrz Part ARA/ARO.GEN.200(a) oraz Part ADR.AR.B.005(a)

¹³⁸ Patrz Dz. U. 2013, poz. 421

¹³⁹ Patrz Dz. U. 2003, nr 146, poz. 1421, zmiana Dz. U. 2006, nr 158, poz. 1125

¹⁴⁰ Z rozporządzenia z 2003 r. (Dz. U. 2003 r., Nr 146, poz. 1421) usunięto całkowicie zapisy § 7, § 8, § 32, § 36 i § 42, które dot. podręczników certyfikacji

¹⁴¹ Patrz <http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/standardy-sms> oraz <http://www.ulc.gov.pl/pl/zarzadzanie-bezpieczenstwem/program-bezpieczenstwa>

Biuro (LBB) używa w procesach certyfikacji i nadzoru systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) w organizacjach lotniczych list kontrolnych, które nie są formalnie zatwierdzone przez Prezesa ULC, ani wcześniej znane (opublikowane) organizacjom (SPs) poddawanym certyfikacji.

Na stronach departamentów funkcyjnych ULC można obecnie znaleźć tylko podręczniki certyfikacji i nadzoru dla przewoźników i dla usług lotniczych (PNO i PNO 965)¹⁴² w trybie rozporządzenia PEiR nr 965/2012 i rozporządzenia MI ws. zasad bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych¹⁴³ oraz dla ośrodków szkolenia personelu technicznego (CTO) w trybie przepisów Part 147¹⁴⁴.

Brakuje publikacji podręczników certyfikacji i nadzoru dla organizacji świadczących obsługę naziemną (AHAC), organizacji utrzymania ciągłej zdatności do lotu (LTT), zarządzania lotniskami (ADR), ośrodków szkolenia lotniczego (ATO), służb żeglugi powietrznej (ANSP) oraz certyfikacji zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

Podręczniki takie, w różnej formie zaawansowania i szczegółowości istnieją i są stosowane w ULC, ale nie są dostępne dla organizacji certyfikowanych i nadzorowanych przez Urząd¹⁴⁵, jak tego wymagają SAPRs ICAO podane w Załączniku 19 oraz niektóre przepisy unijne (WE).

Takie postępowanie organu certyfikującego (ULC) przeczy deklarowanej zasadzie transparentności oraz zakłóca standaryzację procesów certyfikacji i nadzoru. Może też rodzić spory i konflikty organu (ULC) z audytowanymi organizacjami lotniczymi (SPs) spowodowane np. odmiennymi interpretacjami wymagań, które nie mogą być rozstrzygnięte na bazie podręczników proceduralnych organu (NAA), bo ich nie ma, oraz może być podstawą do formułowania wobec organu (ULC) zarzutów o przekroczeniu uprawnień lub dyskryminację albo nierówne traktowanie podmiotów.

Urząd publikuje też na swoich stronach internetowych różne druki, których wypełnienia żąda oraz zestawy najczęściej zadawanych przez organizacje (SPs) pytań (FAQ) oraz ale w żadnym przypadku nie mogą być one uznane za substytut podręczników certyfikacji i nadzoru.

Urząd organizuje doraźnie warsztaty dla polskich organizacji lotniczych (SPs), w których informuje o zachodzących zmianach przepisów i wymagań, a także o działaniach Urzędu, jednak w żaden sposób warsztaty te nie mogą zostać uznane za substytut podręczników proceduralnych certyfikacji i nadzoru.

Modelowym przykładem współpracy wspólnotowego NAA z organizacjami (SPs) w obszarze zarządzania bezpieczeństwem (SMS) mogą być strony internetowe brytyjskich władz lotniczych (CAA UK SRG)¹⁴⁶, gdzie opublikowane są nie tylko wytyczne i instrukcje dla organizacji (SPs), ale także kompletne listy kontrolne audytów systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

13. Certyfikacja systemów zarządzania u przewoźników lotniczych zgodnie z rozporządzeniem PEiR nr 965/2012

Urząd (ULC) będąc pod silną presją i tak już odłożonych terminów granicznych wykonania przepisów rozporządzeń unijnych¹⁴⁷ i groźbą przerwania działalności ośrodków szkolenia lotniczego (ATO) oraz przewoźników lotniczych (AOC), przeprowadził tam certyfikację systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS), bez wcześniejszego opublikowania krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) i bez określenia katalogu państwowych celów (SPTs), wskaźników (SPIs) oraz akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP).

¹⁴² Podręcznik PNO został wprowadzony do użytku i opublikowany po raz pierwszy w 2000 r. Do chwili obecnej doczekał się 17 zmian, z których 14 zostało opublikowanych w Dz. Urz. ULC

¹⁴³ Patrz Dz. U. 2004 nr. 262, poz. 2609

¹⁴⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2042/2003 z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie ciągłej zdatności do lotu statków powietrznych (z późn. zm.).

¹⁴⁵ Wymóg posiadania przez NAA zbioru procesów i procedur certyfikacji wynika z przepisu rozporządzeń PEiR nr 1178/2011 Part ARA/ARO.GEN.220(a)(4) oraz nr 965/2012 oraz ARA/ARO.GEN 300(b)(1) i (2)

¹⁴⁶ Civil Aviation Authority, Safety Regulation Group, <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=872&pagetype=90&pageid=9953>

¹⁴⁷ Chodzi tu odpowiednio o rozporządzenia PEiR Ne 1178/2011 (Part ARA/ORO) i 965/2012 (Part ARO/ORO)

Obecnie Urząd przystępuje do certyfikacji systemów zarządzania bezpieczeństwem w portach lotniczych (ADR)¹⁴⁸, także bez SSP i bez wyznaczonego w nim katalogu celów i wskaźników bezpieczeństwa¹⁴⁹, jakich osiągnięcia i utrzymania od nich wymaga oraz bez podręcznika certyfikacji.

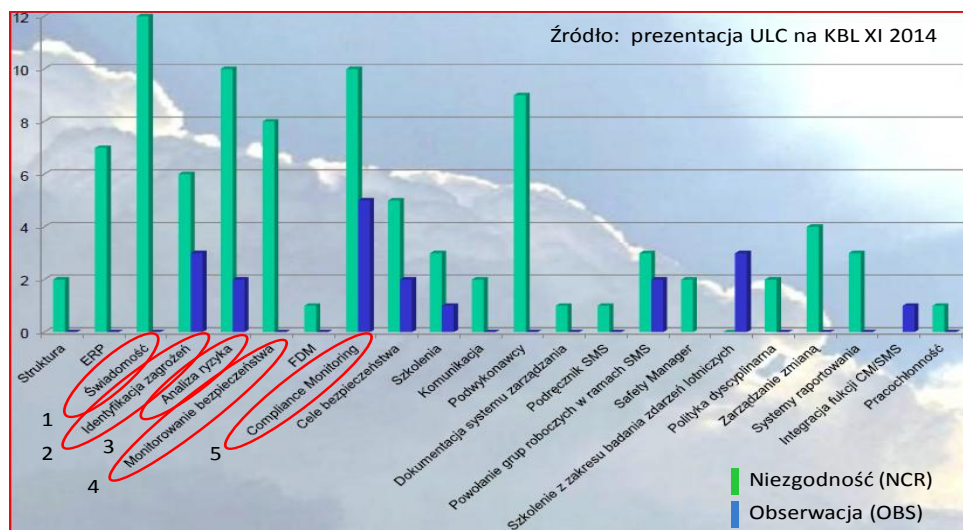
Urząd żąda od przewoźników (AOC) przedstawienia instrukcji zarządzania bezpieczeństwem¹⁵⁰, w których muszą zostać zdefiniowane katalogi zagrożeń i związane z nimi ryzyka i metody obliczania indeksów ryzyka oraz zasady monitorowania uzyskiwanych wyników bezpieczeństwa¹⁵¹, a także przyjęte wartości wskaźników (SPIs) i akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP), z ich progami alarmowymi.

Instrukcje te były przedmiotem weryfikacji przez Biuro (LBB), ale przewoźnicy (AOC) nie otrzymali od Urzędu formalnego potwierdzenia, że zamieszczone w ich instrukcjach opisy systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS) oraz zdefiniowane tam katalogi zagrożeń, metody obliczania indeksów ryzyka oraz przyjęte wartości wskaźników bezpieczeństwa (SPIs) i akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP) zostały przez nich prawidłowo wyznaczone.

Biuro (LBB) nie dostarczyło organizacjom (SPs) wcześniej żadnych własnych wytycznych ws. zasad i kryteriów projektowania celów i wskaźników bezpieczeństwa, w sytuacji, kiedy w materiałach doradczych EASA (AMC&GM do Part ORA/ORO) wielu takich zasad brakuje, a podręcznik ICAO Doc. 9859 (wyd. III z 2013 r.) nie został opublikowany w języku polskim. Także listy kontrolne audytu systemu zarządzania nie były dostępne dla audytowanych organizacji (SPs).

Urząd przeprowadził w III – IV kw. 2014 r. procesy re-certyfikacji 20 przewoźników lotniczych w celu ustalenia, czy spełniają one wymagania rozporządzenia PEiR nr 965/2012. Wyniki tych audytów obrazuje poniższy slajd.

Rozkład braków w SMS (965/2012)



Audytorzy Urzędu, wykryli w 19 audytach łącznie 172 odstępstwa (NCR)¹⁵² od wymagań rozporządzenia PEiR nr 965/2012 oraz AMC&GM, w tym 102 odstępstwa w obszarze systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS), co stanowi 60 % wszystkich stwierdzonych odstępstw, z których 78 uznano za niezgodności (76%), a dalsze 24 odstępstwa zakwalifikowano jako obserwacje (24%). Spośród tych 78 niezgodności, 10 z nich (13 %) zakwalifikowano do poziomu 1, a 68 do poziomu 2 (87%). Łącznie zbadano 22 obszary zdefiniowane przez Biuro Bezpieczeństwa (LBB) w systemie zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach (SMS).

¹⁴⁸ Na podstawie rozporządzenia PEiR nr 139/2014, Part ADR.AR

¹⁴⁹ Patrz komunikat ULC z dnia 14.01.2015 r. na stronach ULC oraz załączoną tam prezentację <http://www.ulc.gov.pl/pl/107-aktualnosci/wiadomosci/3635-spotkanie-prezesow-polskich-lotnisk-certyfikowanych-z-inspektorami-ulg>

¹⁵⁰ Patrz przepisy Part ORO.GEN.200(a)(5) oraz AMC2.ORO.GEN.200(a)(5) Management system

¹⁵¹ Patrz AMC 2.ORO.GEN.200(a)(5)(8) safety performance monitoring.

¹⁵² Non Compliance Reprt (NCR) (raport niezgodności)

Uzyskane wyniki audytów systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) u przewoźników lotniczych (CAT) wskazują, że obszarami szczególnie zagrożonymi, a więc wymagającymi wzmożonego nadzoru (ORP) są: (1) braki świadomości wśród pracowników (SPs) związku ich obowiązków z bezpieczeństwem, (2) błędy w identyfikacji zagrożeń i związane z tym bezpośrednio (3) nieprawidłowe analizy ryzyk, (4) niedostateczne monitorowanie bezpieczeństwa oraz (5) braki w monitorowaniu zgodności z wymaganiami.

Głównymi przyczynami tego zazwyczaj są: (A) niski poziom szkoleń SMS, (B) niedostateczne działania zarządów w zakresie promowania kultury bezpieczeństwa w organizacji, (C) niekompletne instrukcje, procedury lub listy kontrolne audytów i inspekcji, (D) braki kwalifikacji fachowych audytorów, które są decydujące o jakości audytów¹⁵³ oraz (E) niska skuteczność podejmowanych działań nadzorczych i naprawczych.

Łącznie, tylko te pięć obszarów zarządzania bezpieczeństwem, pośród 22 badanych (czyli 22 %), generuje aż 50 % wszystkich stwierdzonych niezgodności (NCR) i 52 % obserwacji (OBS). Obszary te są fundamentami systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

Najwyższa ze wszystkich obszarów certyfikacji SMS liczba 12 niezgodności w kategorii „Świadomość”, stanowi 13 % wszystkich stwierdzonych niezgodności. Zgodnie z zasadą prawa Pareto-Lorenza, te 13 % niezgodności w kategorii „Świadomość” generuje ok. 60 % przyczyn powstania wszystkich braków w tej kategorii.

Nie można też wykluczyć, że do braków „świadomości” mógł przyczynić się brak dostępu do list kontrolnych audytów oraz brak wiedzy u osób audytowanych o metodach i kryteriach oceniania przez Biuro Bezpieczeństwa (LBB) tej „świadomości”, co skutecznie uniemożliwiło im odpowiednie przygotowanie się do odpowiedzi na pytania audytorów.

Wszyscy polscy przewoźnicy, w liczbie 20, którzy zostali poddani procesom certyfikacji, otrzymali od Prezesa Urzędu nowe, bezterminowe certyfikaty AOC¹⁵⁴ potwierdzające pełne spełnienie przez nich wszystkich wymagań ustanowionych w przepisach unijnego (WE) rozporządzenia nr 965/2012¹⁵⁵.

Dane dotyczące liczby i rozkładu braków wykrytych w procesach re-certyfikacji ośrodków szkolenia lotniczego (ATO) nie są znane z braku takich publikacji na stronach Urzędu.

14. WNIOSKI:

(I) Polskie organy władzy lotniczej, zarówno naczelny (MliR), jak i centralny (ULC), nie stworzyły warunków wymaganych przez ICAO w Załączniku 19 (SARPs) do pełnego wdrożenia systemów zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w Polsce.

(II) Liczba stwierdzonych przez organ certyfikujący (ULC) niezgodności (NCR) i obserwacji (OBS) w obszarze zarządzania bezpieczeństwem (SMS) wskazuje, że system zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach lotniczych (SPs) nie został w Polsce skutecznie wdrożony¹⁵⁶.

(III) Ze względu na brak oficjalnych publikacji rządowych, nie jest możliwe obiektywne ustalenie nie tylko, jaki jest faktyczny stan bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Polsce, ale nawet jego trendów, czyli, czy się polepsza, czy też może się pogarsza i czy nie wymaga już interwencji Państwa ?

¹⁵³ Patrz model HFACS (Human Factors Analysis and Classification System)

¹⁵⁴ Air Operator Certificate – AOC (Certyfikat Przewoźnika Lotniczego)

¹⁵⁵ Patrz wykaz posiadaczy certyfikatów AOC na stronie

http://www.ulc.gov.pl/download/operacje_lotnicze/certyfikacja/wykaz_przewoznikow_12_02_2015.pdf

¹⁵⁶ Formalnie systemy zarządzania bezpieczeństwem w organizacjach zostały wdrożone, ale brak jest materialnych podstaw do stwierdzenia, że w ogóle działają i że będą skuteczne

15. Lista kontrolna wstępnej analizy luk (*gap analysis*) procesu wdrażania krajowego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SSP) w Polsce

[na podstawie Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem (SMM) ICAO Doc 9859, wyd. III z 2013 r. Tabela 4-A7-1]

[numeracja pytań kontrolnych odpowiada numeracji komponentów i elementów w modelowym SSP]

#	Aspekt podlegający analizie oraz pytanie, na które należy uzyskać odpowiedź	Ocena	Ocena opisowa stanu wdrożenia lub uwagi
SSP Komponent 1 – Polityka i cele bezpieczeństwa [Państwa] (<i>State safety policies and objectives</i>)			
SSP Element 1.1 – Ramy prawne bezpieczeństwa [Państwa] (legislacja) (<i>State safety legislative framework</i>)			
1.1-1	<p>Czy Państwo opublikowało krajowe ramy prawne (ustawy) oraz przepisy wykonawcze (rozporządzenia), które definiują zarządzanie bezpieczeństwem w skali Państwa ?</p> <p><i>Has [State] promulgated a national safety legislative framework and specific regulations that define the management of safety in the State?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, SSP Element 1.1; 4.3.2; 4.4.4]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Polska ustawa Prawo lotnicze nie odnosi się w żadnym artykule do zarządzania bezpieczeństwem w skali całego Państwa, w rozumieniu SARPów ICAO podanych w Załączniku 19</p> <p>2. Załącznik 19 nie jest wdrożony do polskiego systemu prawnego</p> <p>3. Nie ma żadnych materialnych dowodów na rozpoczęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy, które tworzyłyby ramy prawne dla systemu zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego w Polsce</p> <p>4. Brak nowelizacji ustawy uniemożliwia opracowanie przepisów wykonawczych</p> <p>Uwaga: Polska, stosuje przepisy wykonawcze PEiR oraz KE i Dyrektora EASA dot. zarządzania bezpieczeństwem, które jednak nie określają ram prawnych krajowego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SSP/SMS), w rozumieniu Załącznika 19</p>
1.1-2	<p>Czy ustawy oraz przepisy wykonawcze są okresowo (cyklicznie) przeglądane dla upewnienia się, że są odpowiednie dla potrzeb Państwa ?</p> <p><i>Are the legislative framework and specific regulations periodically reviewed to ensure that they remain relevant to the State?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, SSP Element 1.1; 4.4.4 b)]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Nie ma w Polsce formalnego mechanizmu inicjującego okresowe (cykliczne) przeglądy prawa (ustaw i rozporządzeń). Nowelizacje są inicjowane doraźnie, kiedy zostanie zauważona taka potrzeba.</p> <p>2. Nie ma formalnie wyznaczonych organów i procedur dla takich inicjatyw legislacyjnych.</p> <p>3. W praktyce inicjatywa legislacyjna należy między innymi do organów naczelnych (ministerstw), rządu i Sejmu RP</p>

SSP Element 1.2 – Odpowiedzialność i uprawnienia Państwa za bezpieczeństwo (<i>State safety responsibilities and accountabilities</i>)			
1.2-1	<p>Czy Państwo określiło organ oraz osobę odpowiedzialną za wdrożenie i koordynację krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) ?</p> <p><i>Has [State] identified an SSP placeholder organization and an accountable executive for the implementation and coordination of the SSP?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, SSP Element 1.2; 4.4.3 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> NIE</p> <p><input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Z braku odpowiednich uregulowań ustawowych (patrz 1.1-1) w Polsce nie wyznaczono organu lub osoby odpowiedzialnej za wdrożenie i koordynację krajowego programu bezpieczeństwa (SSP).</p>
1.2-2	<p>Czy Państwo powołało zespół wdrożeniowy SSP ?</p> <p><i>Has [State] established an SSP implementation team?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, SSP Element 1.2; 4.4.3 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> NIE</p> <p><input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Z braku uregulowań ustawowych (patrz 1.1-1), w Polsce nie powołano formalnie zespołu wdrożeniowego SSP.</p> <p>2. Prezes ULC powołał w 2011 r. decyzją nr 29 wewnętrzny zespół do spraw opracowania projektu krajowego programu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, a później powołał w Urzędzie Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem w Lotnictwie Cywilnym (LBB), jednak do tej pory (przez 4 lata) nie opublikował żadnych planów lub wyników prac Biura nad tym projektem.</p> <p>3. Prezes ULC oraz jego Biuro (LBB) nie mają żadnych uprawnień formalnych do koordynacji prac nad SSP z innymi organami Państwa.</p>
1.2-3	<p>Czy Państwo zdefiniowało wymagania państwowe, odpowiedzialność i uprawnienia dotyczące ustanowienia i prowadzenia SSP ?</p> <p><i>Has [State] defined the State requirements, responsibilities and accountabilities regarding the establishment and maintenance of the SSP?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.2; 4.4.3]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> NIE</p> <p><input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Brak jest wymagań państwowych, określenia odpowiedzialności i uprawnień za ustanowienie i prowadzenie krajowego programu bezpieczeństwa (SSP). Wymagania takie mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze nowelizacji ustawy Prawo lotnicze, której nie ma.</p> <p>2. Polska nie opublikowała w j. polskim (w Dz. Urz. ULC) aktualnego podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ICAO Doc. 9859, wyd. III z 2013 r., gdzie są podane modelowe rozwiązania takich regulacji.</p> <p>3. W przepisach unijnych (WE) nie ma uregulowań, które definiowałyby wymagania, odpowiedzialność i uprawnienia dot. ustanowienia SSP</p>
1.2-4	<p>Czy Państwo ustanowiło już plan wdrożenia krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), w którym określiło ramy czasowe działań wdrożeniowych oraz czy zidentyfikowało występujące luki w procesie analizy luk (<i>gap analysis</i>) ?</p> <p><i>Does [State] have an SSP implementation plan in place, which includes a time frame for the implementation of actions and gaps as identified through the gap analysis?</i></p> <p>[SMM para 4.3; 4.4.3 d)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> NIE</p> <p><input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Polska nie posiada żadnego formalnego planu wdrożenia krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), który identyfikowałby jego uczestników, zadania, wykonawców i terminy wdrażania SSP.</p> <p>2. Nie przeprowadzono analizy luk (<i>gap analysis</i>), więc nie wiadomo, jakich komponentów i elementów programu bezpieczeństwa (SSP) lotnictwa cywilnego w Polsce brakuje.</p>

1.2-5	<p>Czy istnieją udokumentowane dowody na to, że wydzielono niezbędne zasoby na wdrożenie i prowadzenie SSP ?</p> <p><i>Is there a documented statement about the provision of the necessary resources for the implementation and maintenance of the SSP?</i></p> <p>[SMM parz 4.2.1, Element 1.2; Chapter 4, Appendix 1, Part 1, 1.1 d)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Nie ma żadnych dowodów na to, aby w budżetach MliR lub ULC na lata poprzednie (2006 – 2014) oraz na rok 2015 przeznaczono jakiegokolwiek zasoby na wdrożenie i prowadzenie krajowego programu bezpieczeństwa (SSP) w Polsce.</p>
1.2-6	<p>Czy osoba odpowiedzialna w Państwie za SSP posiada władzę (uprawnienia) niezbędną do zarządzania zasobami wymaganymi dla wdrożenia SSP ?</p> <p><i>Does [State] SSP accountable executive have control of the necessary resources required for the implementation of the SSP ?</i></p> <p>[SMM para 4.4.3 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce nie wyznaczono formalnie osoby (organu) odpowiedzialnego za wdrożenie i prowadzenie SSP, ani też nie przeznaczono żadnych zasobów na ten cel.</p>
1.2-7	<p>Czy Państwo wyznaczyło każdemu organowi Państwa i instytucjom rządowym uczestniczącym w SSP zakresy działania oraz odpowiedzialności za zarządzanie bezpieczeństwem w Państwie ?</p> <p><i>Has [State] defined the specific activities and accountabilities related to the management of safety in the State that each aviation regulatory organization under the SSP is accountable for ?</i></p> <p>[SMM para 4.4.5 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce nie określono formalnie organów i instytucji rządowych, które mają uczestniczyć we wdrożeniu i prowadzeniu krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), dlatego też nie określono ich obowiązków, ani uprawnień decyzyjnych.</p>
1.2-8	<p>Czy Państwo ustanowiło mechanizm lub platformę koordynacji procesów wdrażania SSP oraz następczego, ciągłego monitorowania działań wszystkich organów Państwa ?</p> <p><i>Does [State] have a mechanism or platform for the coordination of SSP implementation and subsequent SSP continuous monitoring activities involving all State regulatory organizations?</i></p> <p>[SMM para 4.4.3 e)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce nie ustanowiono żadnych formalnych zasad zarządzania wdrażaniem SSP i monitorowania lub koordynacji działań tych organów Państwa, które w nim mają uczestniczyć.</p> <p>2. Nie ustalono formalnie listy organów uczestniczących i zarządzających SSP.</p>
1.2-9	<p>Czy osoba odpowiedzialna w Państwie za SSP odpowiednio koordynuje działania organizacji lotniczych objętych SSP ?</p> <p><i>Does [State] SSP accountable executive coordinate, as appropriate, the activities of the different State aviation organizations under the SSP ?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.2; 4.4.3 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Nie ma w Polsce osoby (organu) wyznaczonej do koordynowania działań organizacji lotniczych objętych krajowym programem SSP.</p> <p>2. Nie ma formalnej listy (wykazu) organizacji, których działania związane z SSP powinny być koordynowane.</p>

1.2-10	Czy Państwo ustanowiło (formalnie) politykę bezpieczeństwa ? <i>Has [State] established a safety policy ?</i> [SMM para 4.2.1, Element 1.2; 4.4.5 b)]	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	1. W Polsce nie opublikowano formalnego dokumentu, który spełniałby definicję „polityki bezpieczeństwa” w rozumieniu Załącznika 19 ICAO oraz przepisów PEiR nr 216/2008 (<i>Basic regulation</i>).
1.2-11	Czy państwowa polityka bezpieczeństwa została podpisana przez osobę odpowiedzialną za SSP lub właściwą władzę państwową ? <i>Is [State] safety policy signed by the [State] SSP accountable executive or an appropriate authority within [State] ?</i> [Annex 19, Chapter 4, Appendix 1]	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	1. Nie ma w Polsce wyznaczonej osoby (organu) odpowiedzialnego za SSP. 2. Nie ma też programu bezpieczeństwa (SSP), nie ma państwowej polityki bezpieczeństwa, więc nie ma też i podpisu na polityce bezpieczeństwa.
1.2-12	Czy państwowa polityka bezpieczeństwa jest okresowo przeglądana ? <i>Is [State] safety policy reviewed periodically ?</i> [SMM para 4.4.15]	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	1. Polityka nie jest przeglądana okresowo, bo takiej polityki formalnie nie ma. 2. Nie ma też ustanowionego mechanizmu okresowych przeglądów polityki, bo nie ma wyznaczonej osoby (organu), który za te przeglądy odpowiadała.
1.2-13	Czy państwowa polityka bezpieczeństwa została zakomunikowana pracownikom we wszystkich organizacjach lotniczych w Państwie z zamiarem uświadomienia im ich indywidualnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo ? <i>Is [State] safety policy communicated to the employees in all [State] aviation organizations with the intent that they are made aware of their individual safety responsibilities ?</i> [SMM para 4.4.5 b)]	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	1. Nie ma państwowej polityki bezpieczeństwa, więc nie było czego komunikować. 2. Bak jest mechanizmów i procedur zobowiązujących do komunikowania polityki bezpieczeństwa oraz weryfikacji skuteczności dotarcia z przekazem. 3. Nie wskazano, który organ ma obowiązek komunikowania polityki i obowiązku oraz kryteriów sprawdzania, czy została uświadomiona i komu ?.
1.2-14	Czy Państwo zainicjowało jednolity dokument będący państwowym programem bezpieczeństwa SSP, którego integralną częścią jest plan wdrożenia SSP opisujący jego ramowe komponenty i elementy ? <i>Has [State] initiated a unified SSP document as part of the SSP implementation plan to describe its SSP framework components and elements ?</i> [SMM para 4.2.1, Element 1.2; 4.4.3 f); Appendix 8]	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	1. W Polsce nie zainicjowano formalnie procesu projektowania krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), ani też planu jego wdrażania z braku podstaw prawnych do takiego działania (brak implementacji Załącznika 19 do polskiego systemu prawnego i noweli ustawy). 2. Patrz też odpowiedź na pytanie 1.2-2 powyżej.

<p>1.2-15</p>	<p>Czy dokument będący państwowym programem bezpieczeństwa (SSP) został ukończony, zatwierdzony przez osobę odpowiedzialną za SSP oraz, czy ten dokument został dostarczony lub udostępniony wszystkim uczestnikom wdrażania SSP ?</p> <p><i>Has the SSP document been completed, approved and signed by the SSP accountable executive and the document communicated or made accessible to all stakeholders upon full implementation of the SSP ?</i></p> <p>[SMM para 4.4.3 f)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>Taki dokument (państwowy program SSP) dotychczas w Polsce nie powstał, więc nie mógł być też zatwierdzony, ani też rozesłany jego uczestnikom, którzy też nie są znani.</p>
<p>1.2-16</p>	<p>Czy Państwo posiada system, który zapewnia odpowiednie przechowywanie, archiwizowanie, zabezpieczenie oraz odszukanie każdego z dokumentów związanych z działalnością SSP ?</p> <p><i>Does [State] have a documentation system that ensures appropriate storage, archiving, protection and retrieval of all documents relating to SSP activities ?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.2; 4.4.3 f)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce nie ma zintegrowanego systemu zarządzania dokumentami, który byłby specjalnie dedykowany programowi SSP.</p> <p>2. Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) oraz Państwowa Komisja Badania Wypadków (PKBWL) mają dostęp do europejskiego systemu informatycznego zgłaszania i rejestrowania zdarzeń i wypadków lotniczych (ECCAIRS), który może jednak nie może być uznany, jako kompletny system dokumentowania działalności związanej z SSP.</p> <p>3. W ULC funkcjonuje kilka różnych i niezależnych od siebie podsystemów informatycznych, o bardzo zróżnicowanym poziomie zaawansowania technologicznego i użytkowego, które umożliwiają gromadzenie i odszukiwanie niektórych z dokumentów związanych z bezpieczeństwem, jeśli zostały wprowadzone do elektronicznego systemu zarządzania dokumentami (ESZD), jaki działa w ULC i MiIR.</p> <p>4. Nie ma zdefiniowanego jednego i zintegrowanego systemu zarządzania dokumentami programu SSP, bo nie ma samego SSP i jego szczegółowych ram, w tym specyfikacji dokumentów, jakie mają być gromadzone i analizowane, ani też wyznaczonego organu, który ma to wykonywać.</p>
<p>1.2-17</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło wewnętrzny mechanizm okresowych przeglądów, który zapewnia ciągłe doskonalenie i zwiększanie skuteczności jego SSP ?</p> <p><i>Does [State] have a periodic internal review mechanism for assurance of continuing improvement and effectiveness of its SSP?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.1; 4.4.15]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Państwo nie ustanowiło żadnego mechanizmu okresowych przeglądów SSP, bo nie ma i samego SSP.</p> <p>2. Z tych samych powodów, nie ma też ustanowionych mechanizmów doskonalenia i zwiększania skuteczności SSP, bo nie ma wyznaczonego „właściciela” SSP w Polsce (organu odpowiedzialnego za SSP).</p>

SSP Element 1.3 – Badanie wypadków i zdarzeń (<i>Accident and incident investigation</i>)			
1.3-1	<p>Czy Państwo ustanowiło niezależne procesy, których wyłącznym celem jest zapobieganie wypadkom i zdarzeniom, bez wnoszenia oskarżeń lub orzekania o winie lub odpowiedzialności ?</p> <p><i>Has [State] established an independent accident and incident investigation process the sole objective of which is the prevention of accidents and incidents and not the apportioning of blame or liability?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.3; 4.4.6]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Procesy związane z obowiązkami zgłaszania i badania wypadków i zdarzeń lotniczych (obowiązkowego i dobrowolnego), a także wydawania zaleceń profilaktycznych uregulowane są w krajowej ustawie Prawo lotnicze oraz w jej aktach wykonawczych.</p> <p>2. Polska skutecznie wdrożyła Załącznik 13 ICAO do systemu prawnego.</p> <p>3. W Polsce obowiązują równoległe regulacje PEiR dot. obowiązkowego i dobrowolnego systemu zgłaszania i badania wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym, które różnią się od zasad zdefiniowanych w przepisach krajowych.</p> <p>4. Niezbędne jest pilne dostosowanie prawa krajowego (PL) do unijnego (WE)</p>
1.3-2	<p>Czy istnieje organizacja lub władza badająca wypadki, która jest funkcjonalnie niezależna (patrz podręcznik badania wypadków i zdarzeń lotniczych ICAO Doc. 9756, Part I, 2.1) ?</p> <p><i>Is the organization/authority for accident investigation functionally independent (see the Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation (Doc 9756, Part I, 2.1) ?</i></p> <p>[SMM para 4.4.6 b)]</p>	<input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Organem badającym wypadki zdarzenia cywilnych statków powietrznych w Polsce jest Przewodniczący Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL).</p> <p>2. Organem badającym wypadki i zdarzenia zaistniałe w lotnictwie państwowym jest Przewodniczący Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego (KBWLP).</p> <p>3. Niezależność tych organów jest zagwarantowana ustawowo.</p>
SSP Element 1.4 – Polityka egzekucji prawa (<i>Enforcement policy</i>)			
1.4-1	<p>Czy Państwo opublikowało politykę egzekucji prawa ?</p> <p><i>Has [State] promulgated an enforcement policy?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.4; 4.4.10; Appendices 10 and 11]</p>	<input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. W ustawie Prawo lotnicze znajdują się przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej (Dział XI art. 206 do 208), przepisy ws. administracyjnych kar pieniężnych (Dział XI a, art. 209a. do 209w) oraz przepisy karne (Dział XII art. 210 do 212).</p> <p>2. Przy nowelizacji ustawy implementującej SARP's ICAO Załącznika 19 wskazane jest przeprowadzenie analizy luk i nieciągłości (<i>gap analysis</i>) tych działów ustawy w celu upewnienia się, czy istniejące tam zapisy wyczerpują wszystkie element polityki egzekucji prawa w Polsce i są w pełnej zgodności z prawem unijnym (WE).</p>

<p>1.4-2</p>	<p>Czy w podstawowym systemie prawnym Państwa (ustawy) są zapisy pozwalające egzekwować przepisy lotnicze ? <i>Does [State] primary aviation legislation provide for the enforcement of the applicable legislation and regulations?</i> [SMM para 4.4.7]</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Przepisy takie znajdują się w ustawie Prawo lotnicze (patrz odpowiedź na pkt 1.4.1 powyżej). 2. Polski system prawny zawiera odpowiednie mechanizmy i przepisy umożliwiające egzekwowane prawa zapisane w kodeksach: karnym (KK), administracyjnym (KPA) itp. 3. Przy nowelizacji ustawy implementującej SARPów ICAO Załącznika 19 do polskiego systemu prawnego wskazane jest przeprowadzenie analizy luk i nieciągłości (<i>gap analysis</i>) tych działów ustawy w celu upewnienia się, czy istniejące tam zapisy wyczerpują wszystkie element polityki egzekucji prawa w Polsce i czy są w pełnej zgodności z prawem unijnym (WE).</p>
<p>1.4-3</p>	<p>Czy polityka egzekwowania prawa uwzględnia, aby organizacje branży lotniczej mogły samodzielnie decydować oraz badać rutynowe odchylenia od norm bezpieczeństwa lub jakości, w ramach zatwierdzonych procedur wewnętrznych SMS/QMS ? <i>Does the enforcement policy take into account that service providers are normally allowed to deal with, and resolve, routine safety or quality deviations internally within the scope of their approved SMS/QMS procedures?</i> [SMM para 4.4.10 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Takie regulacje znajdują się w ustawie Prawo lotnicze (art. 135 ust 2 i 2a), kiedy Przewodniczący PKBWL już na etapie kwalifikowania zdarzenia podejmuje decyzję o jego badaniu przez PKBWL lub przez komisję wewnętrzną użytkownika, pod nadzorem PKBWL. 2. Obowiązujące w Polsce rozporządzenie PEiR nr 996/2010 ws. badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym nie przewiduje, aby podmioty branży lotniczej mogły same decydować i badać zaistniałe u nich zdarzenia lotnicze. Taka współpraca jest tam dozwolona tylko pomiędzy organami państwowymi. Jedynie w preambule (pkt 15) sygnalizuje opcję badania przez kogoś innego, pod nadzorem organu państwowego (op.cit. „<i>Badanie wypadków i incydentów powinno być prowadzone przez niezależny organ ds. badania zdarzeń lotniczych, lub pod jego kontrolą...</i>”) 3. Rozporządzenie PEiR nr 376/2014, które będzie obowiązywało od 15.11.2015 r. będzie wymagało nowelizacji ustawy Prawo lotnicze i uchylania albo poważnej nowelizacji rozporządzenia MT ws. w sprawie wypadków i incydentów lotniczych (Dz. U. z 2007 r. nr 35, poz. 225). Brak jest informacji o wszczęciu procesu nowelizacji ustawy i rozporządzeń wykonawczych w tym zakresie.</p>

1.4-4	<p>Czy polityka egzekwowania prawa określa warunki i okoliczności, w których Państwo może bezpośrednio decydować o postępowaniu z odchyleniami od norm bezpieczeństwa, zgodnie z ustalonymi procedurami badana i egzekucji prawa ?</p> <p><i>Does the enforcement policy establish the conditions and circumstances under which the State may deal with safety deviations directly through its established investigation and enforcement procedures?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.4; 4.4.10 b)]</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>Przepisy ustawy Prawo lotnicze przewidują takie uprawnienia organom państwa (patrz też odpowiedź na inne pkyty komponentu 1.4)</p>
1.4-5	<p>Czy państwowa polityka (SSP) egzekwowania prawa określa zasady zapobiegania użyciu lub ujawnianiu danych o bezpieczeństwie dla celów innych niż poprawa bezpieczeństwa ?</p> <p><i>Does the SSP enforcement policy include provisions to prevent the use or disclosure of safety data for purposes other than safety improvement?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 1.4; 4.4.10 c)]</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Zarówno przepisy ustawy Prawo lotnicze i aktów wykonawczych, a także przepisy unijne (WE) zawierają przepisy ograniczające dostęp do informacji o zdarzeniach tylko do celów poprawy bezpieczeństwa, z usuniętymi danymi osobowymi lub pozwalającymi zidentyfikować uczestników wypadku lub zdarzenia.</p> <p>2. Powyższe stwierdzenie należy przyjąć ze świadomością, że w Polsce nie ma krajowego programu bezpieczeństwa (SSP), a te regulacje wynikają z zupełnie innych aktów prawnych.</p>
1.4-6	<p>Czy państwowa polityka (SSP) egzekwowania prawa określa zasady ochrony źródeł informacji pozyskiwanych z dobrowolnego systemu powiadamiania o zdarzeniach ?</p> <p><i>Does the SSP enforcement policy include provisions to protect the sources of information obtained from voluntary incident reporting systems?</i></p> <p>[SMM para 4.4.10 d); Appendices 2 and 10]</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>Patrz odpowiedź na pkt 1.4-5 powyżej.</p>

SSP Komponent 2 – Państwowy system zarządzania ryzykiem (<i>State safety risk management</i>)			
SSP Element 2.1 – Wymagania bezpieczeństwa dla organizacji branży lotniczej (<i>Safety requirements for the service provider's SMS</i>)			
<p>2.1-1</p>	<p>Czy Państwo opublikowało spójne przepisy, które wymagają od organizacji branży lotniczej wdrożenia system zarządzania bezpieczeństwem (SMS) ?</p> <p><i>Has [State] promulgated harmonized regulations to require service providers to implement an SMS?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 2.1; 4.4.9; Appendix 9]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce stosowane są przepisy PEiR (<i>Essential Requirements – ERs</i>) oraz <i>Implementing Rules – IRs</i>), które wymagają od określonych w nich organizacji ustanowienia i prowadzenia systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS).</p> <p>2. W przepisach WE (ERs oraz IRs) nie określono zasad, kryteriów projektowania celów (SPTs), wskaźników (SPIs), akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP) ani też ich progów alarmowych w razie przekroczenia lub nieosiągnięcia założonych wskaźników.</p> <p>3. W przepisach krajowych (ustawie i rozporządzeniach) nie ma samodzielnych regulacji w tym zakresie, które określałyby podstawowe cechy i parametry systemu SMS.</p> <p>4. Brak jest krajowych publikacji wytycznych dla organizacji lotniczych, wspomagających procesy związane z zarządzaniem bezpieczeństwem (SMS), zawierające procedury oraz wyjaśniające intencje organu (ULC).</p> <p>5. Przy nowelizacji ustawy i rozporządzeń wykonawczych, np. ws. certyfikacji, należy przeprowadzić analizę luk i nieciągłości (<i>gap analysis</i>), w celu uzupełnienia brakujących komponentów i elementów systemu SMS w Polsce.</p>
<p>2.1-2</p>	<p>Czy wymagania dot. SMS oraz związane z nimi wytyczne są okresowo przeglądane dla upewnienia się, że pozostają odpowiednie dla organizacji branży lotniczej ?</p> <p><i>Are these SMS requirements and related guidance material periodically reviewed to ensure they remain relevant and appropriate to the service providers?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 2.1; 4.4.14 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce wymagania dot. SMS regulują wyłącznie przepisy PEiR oraz KE, uzupełnione wytycznymi (AMC&GM), które wydaje Dyrektor EASA.</p> <p>2. Formalny obowiązek okresowych przeglądów tych regulacji i wytycznych dot. SMS spoczywa wyłącznie na tych organach unijnych (WE), które te wymagania wydają.</p> <p>3. Państwa członkowskie, w tym Polska, mają możliwość zgłaszania swoich uwag i wniosków w ramach procesów uzgodnień (NPA).</p> <p>4. W Polsce nie jest wymagane od NAA publikowanie własnych wytycznych dot. SMS (patrz rozporządzenie ws. certyfikacji, skąd w 2013 r. usunięto wymaganie ws. posiadania przez ULC własnych podręczników certyfikacji).</p> <p>5. Brak jest skutecznej prawnie publikacji AMC&GM EASA w j. polskim (w Dz. Urz. ULC), z wyjątkiem AMC&GM do rozporządzenia PEiR nr 1178/2011 (Part ARA/OR).</p>

SSP Element 2.2 – Umowa z organizacją branży lotniczej ws. wyników bezpieczeństwa <i>(Agreement on the service provider's (SPs) safety performance)</i>			
2.2-1	<p>Czy Państwo uzgadnia/akceptuje indywidualnie dla każdej organizacji wskaźniki bezpieczeństwa oraz odpowiadające im poziomy alarmowe i docelowe ?</p> <p><i>Has [State] individually agreed/accepted the service provider's safety performance indicators and their respective alert/target levels?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 2.2; 4.4.13]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Obecnie w Polsce są realizowane procesy re-certyfikacji organizacji, które posiadają już certyfikaty zgodności z wcześniej obowiązującymi przepisami, w których takie wskaźniki nie były wcześniej wymagane.</p> <p>2. Urząd wydając nowe certyfikaty na zgodność z przepisami, które wymagają wyznaczenia wskaźników bezpieczeństwa i ich progów alarmowych oraz akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa akceptuje takie wartości tych wskaźników, jakie dana organizacja sama sobie wyznaczy. Wskaźniki te nie są odniesione do katalogu wskaźników państwowych, bo takowych nie ma.</p> <p>3. W przepisach polskich i unijnych (WE) nie ma katalogu wskaźników, ani też metod ich wyznaczania. Brak jest także kryteriów oraz procedur sprawdzania i zatwierdzania tych wskaźników i ich progów alarmowych oraz docelowych.</p>
2.2-2	<p>Czy uzgodnione i/lub zaakceptowane wskaźniki bezpieczeństwa są proporcjonalne do zakresu i/lub złożoności i specyfiki prowadzonej przez organizację działalności lotniczej ?</p> <p><i>Are the agreed/accepted safety performance indicators commensurate with the scope/complexity of the individual service provider's specific operational context?</i></p> <p>[SMM para 4.4.13]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Procesy certyfikacji systemów zarządzania bezpieczeństwem (SMS) są realizowane przez ULC po raz pierwszy, więc nie ma wcześniejszych pomiarów, które można wykorzystać do obliczenia i wyznaczenia wskaźników bezpieczeństwa, np. zgodnie z zalecaną przez ICAO Doc 9859 metodą odchylenia standardowego (SD).</p> <p>2. W Polsce nie ma opublikowanych formalnych wytycznych, jak należy projektować i oceniać (kryteria) wskaźnik bezpieczeństwa (SPIs) i ich poziomy alarmowe.</p>
2.2-3	<p>Czy uzgodnione wskaźniki bezpieczeństwa są okresowo przeglądane przez Państwo, aby upewnić się, że pozostają one właściwe i odpowiednie dla danej organizacji ?</p> <p><i>Are the agreed safety performance indicators periodically reviewed by [State] to ensure they remain relevant and appropriate to the service provider?</i></p> <p>[SMM para 4.4.14 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Przepisy unijne wymagające ustalenia wskaźników bezpieczeństwa zostały wdrożone dopiero w połowie 2014 r., dlatego też nie ma jeszcze dostatecznych danych, aby przeprowadzić przegląd ich odpowiedniości i właściwości.</p> <p>2. Analizy wskaźników bezpieczeństwa i skuteczności ich osiągnięcia będzie można przeprowadzić po zakończenia pełnego cyklu programu ciągłego nadzoru (CNO), co wymaga zebrania danych z co najmniej ostatnich 12 miesięcy działania systemu (SMS) w danej organizacji.</p> <p>3. Nie ma opublikowanych formalnych wytycznych określających metody, kryteria i procedury prowadzenia okresowych przeglądów przydatności i skuteczności zatwierdzonych już wskaźników.</p>

SSP Komponent 3 – Państwowy system zapewnienie bezpieczeństwa (<i>State safety assurance</i>)		
SSP Element 3.1 – Nadzór nad bezpieczeństwem (<i>Safety oversight</i>)		
<p>3.1-1</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło formalny program nadzoru, który zapewnia zadowalającą zgodność organizacji z państwowymi przepisami i wymaganiami dot. bezpieczeństwa ?</p> <p><i>Has [State] established a formal surveillance programme to ensure satisfactory compliance by service providers with State safety regulations and requirements?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.1]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p> <p>1. Obowiązujący w Polsce system przepisów krajowych oraz unijnych (WE) tworzy ramy prawne dla prowadzenia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów w zakresie lotnictwa cywilnego przez organizacje lotnicze i osoby fizyczne, które posiadają licencje lotnicze.</p> <p>2. Przepisy rozporządzeń wydane na podstawie delegacji z art. 30 ws. kontroli oraz z art. 163 ustawy ws. certyfikacji zawierają przepisy wymagające od organu nadzoru (ULC) ustanowienia odpowiednio programów kontroli i /lub nadzoru dla każdej kontroli i/lub organizacji.</p> <p>3. Przepisy o których mowa w pkt 2 powyżej wymagają analizy ich zgodności z przepisami WE, które wprowadziły obowiązek wdrożenia programów nadzoru.</p> <p>4. W podręczniku PNO965 ws. certyfikacji i nadzoru nad przewoźnikami lotniczymi, znajduje się specjalny dział poświęcony ciągłemu nadzorowi, gdzie umieszczono zasady i procedury dot. projektowania, planowania i prowadzenia programów ciągłego nadzoru (CNO).</p> <p>5. Nie opublikowano podręczników certyfikacji i nadzoru dla wszystkich obszarów i organizacji lotniczych, które objęte są obowiązkowymi programami nadzoru, w rozumieniu SARPów ICAO oraz przepisów unijnych (WE).</p>
<p>3.1-2</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło proces początkowego przeglądu i akceptacji systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS) dla każdego indywidualnej organizacji ?</p> <p><i>Has [State] established a process for the initial review and acceptance of an individual service provider's SMS?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 2.2; 4.4.11 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p> <p>1. Procesy oceniania i akceptacji systemów (SMS) w organizacjach (SPs) prowadzone są przez ULC w trakcie ich certyfikacji prowadzonej na podstawie wymagań unijnych (WE) oraz wytycznych EASA (AMC&GM)</p> <p>2. Pierwsze takie oceny zostały przeprowadzone w Polsce od II kw. 2014 r.</p> <p>3. Procesy certyfikacji organizacji lotniczych prowadzone są na podstawie krajowego rozporządzenia ws certyfikacji działalności w lotnictwie.</p>

<p>3.1-3</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło procedury przeglądu wskaźników bezpieczeństwa i odpowiadających im poziomów docelowych i alarmowych dla każdego indywidualnej organizacji ? <i>Has [State] established procedures for the review of individual service provider's safety performance indicators and their relevant alert/target levels?</i> [SMM para 4.2.1, Element 2.2; 4.4.13]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Urząd (ULC) deklaruje werbalnie, że w procesach przeglądów i oceniania wskaźników bezpieczeństwa w organizacjach lotniczych będzie stosował wytyczne podane przez EASA w AMC&GM. 2. W chwili obecnej (luty 2015 r.) nie ma opublikowanych przez ULC polskich procedur przeglądów wskaźników, nie ma katalogu wskaźników, ani też kryteriów oceniania i kart kontrolnych takich procesów. 3. Problem procedur przeglądu wskaźników, będzie wymagał analizy braków (<i>gap analysis</i>) i ich formalnego ustanowienia.</p>
<p>3.1-4</p>	<p>Czy państwowy program nadzoru zawiera okresowe oceny systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS) u każdego indywidualnej organizacji ? <i>Does [State] safety oversight programme include periodic assessment of an individual service provider's SMS?</i> [SMM para 4.2.1, Element 3.1; 4.4.14]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W programach nadzoru nad systemami zarządzania bezpieczeństwem (SMS) w organizacjach, które ULC już certyfikował na zgodność z nowymi wymaganiami unijnymi (WE), wymagane są okresowe oceny systemu. 2. Nie ma opublikowanych formalnych procedur i kryteriów takich ocen. 3. Programy nadzoru nad systemami zarządzania bezpieczeństwem (SMS) są dopiero wdrażanie (od III kw. 2014 r.).</p>
<p>3.1-5</p>	<p>Czy państwowy program nadzoru zawiera ocenę procesów identyfikacji zagrożeń oraz zarządzania ryzykami w każdej indywidualnej organizacji ? <i>Does [State] periodic SMS surveillance programme include assessment of the service provider's hazard identification and safety risk management processes?</i> [SMM para 4.4.14 c)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Obowiązujące w Polsce przepisy unijne (WE) dot. zarządzania bezpieczeństwem, które weszły w życie od roku 2011 (ERs & IRs) wymagają ustanowienia procesów identyfikacji zagrożeń oraz zarządzania ryzykami w każdej indywidualnej organizacji. 2. W przepisach krajowych (PL) nie ma takiego wymagania (identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykami). 3. Przepisy unijne (WE) wymagają, aby organ władzy (NAA) wprowadził i stosował identyfikację zagrożeń i ocenę ryzyka do opracowania profilu ryzyka każdej z nadzorowanych organizacji (<i>Organization Risk Profile – ORP</i>) oraz w procesach nadzoru (<i>Risk Based Oversight - RBO</i>). 4. Z wyjątkiem podręcznika PNO-965, brak jest publikacji procedur i kryteriów prowadzenia takich procesów przez ULC. 5. Przepisy (WE), które wejdą w życie 15.11.2015 r. (nr 376/2014) przewidują w art. 7 ust 5 obowiązek identyfikacji zagrożeń na poziomie europejskim (KE i EASA) oraz krajowym (NAA) (art. 13).</p>

<p>3.1-6</p>	<p>Czy państwowy program nadzoru zawiera ocenę wskaźników bezpieczeństwa oraz odpowiadających im poziomów docelowych i alarmowych dla każdej indywidualnej organizacji ? <i>Does [State] periodic SMS surveillance programme include assessment of the service provider's safety performance indicators and their relevant alert/target levels?</i> [SMM para 4.4.14 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Obowiązujące w Polsce przepisy unijne (WE) dot. zarządzania bezpieczeństwem, które weszły w życie od roku 2011 wymagają ustanowienia procesów oceniania wskaźników bezpieczeństwa oraz odpowiadających im poziomów docelowych i alarmowych dla każdej indywidualnej organizacji, jednak nigdzie w tych przepisach nie zdefiniowano, jakie to mają być wskaźniki, jak wyznaczać ich poziomy docelowe i alarmowe ani, jak je oceniać. 2. W przepisach krajowych (PL) nie ma takiego wymagania (oceny wskaźników oraz poziomów docelowych i alarmowych) 3. Z wyjątkiem podręcznika PNO-965, brak jest publikacji procedur i kryteriów prowadzenia takich procesów przez ULC.</p>
<p>3.1-7</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło wewnętrzny mechanizm okresowych przeglądów, które upewniają je o rzeczywistej skuteczności SSP i związanych z nim funkcji nadzoru ? <i>Does [State] have a periodic internal review mechanism for assurance of effective compliance of the SSP and its related safety oversight functions?</i> [SMM para 4.4.15]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W obowiązujących w Polsce przepisach krajowych (PL) i unijnych (WE) nie wymaga się ustanowienia krajowego programu i planów bezpieczeństwa (SSP), dlatego też nie ma w nich także mechanizmów okresowych przeglądów ich SSP. 2. W przepisach unijnych (WE) i krajowych (PL) nie ma zdefiniowanego katalogu komponentów i elementów SSP, które wymagają monitorowania ich skuteczności. 3. Przepisy unijne (WE), w tym ich środki wykazania zgodności (AMC) nie precyzują interwałów takich przeglądów, ani też ich szczegółowego zakresu. 4. Nie są znane publicznie dokumenty wewnętrzne ULC, który określają zasady i procedury działania takiego mechanizmu, powoływanie i kwalifikacje wykonawców, kryteria oceniania itd.</p>

SSP Element 3.2 – Gromadzenie, analizy i wymiana danych o bezpieczeństwie (<i>Safety data collection, analysis and exchange</i>)			
3.2-1	<p>Czy Państwo ustanowiło krajowe mechanizmy, który nakładają obowiązek raportowania (zgłaszania) wypadków i poważnych zdarzeń lotniczych i ich badania oraz działań następczych ?</p> <p><i>Has [State] established mechanisms to ensure the mandatory reporting, evaluation and processing of accidents and serious incident data at the aggregate State level?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.2; 4.4.12]</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Zarówno przepisy prawa krajowego (PL), jak i unijnego (WE) ustanawiają obowiązek raportowania (zgłaszania) wypadków i poważnych zdarzeń lotniczych i ich badania oraz działań następczych (patrz element 1.3).</p> <p>2. Pomiędzy poszczególnymi regulacjami krajowymi (PL) i unijnymi (WE) zachodzi szereg różnic (nadmiaru, braku lub odmienności postępowania), co wymaga przeprowadzenia analizy luk (<i>gap analysis</i>), szczególnie w odniesieniu do rozporządzenia PEiR nr 376/2014, które wejdą w życie w dniu 15.11.2015 r.</p>
3.2-2	<p>Czy Państwo ustanowiło dobrowolny system zgłaszania, który ułatwia gromadzenie danych o zagrożeniach i związanych z nimi ryzykach, które mogą pozostać nieuwzględnione w systemie obowiązkowego zgłaszania ?</p> <p><i>Has [State] established a voluntary reporting system to facilitate the collection of data on hazards and associated safety risks that may not be captured by a mandatory incident reporting system?</i></p> <p>[SMM para 4.4.16 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Zarówno przepisy prawa krajowego (PL), jak i unijnego (WE) ustanawiają system dobrowolnego i poufnego zgłaszania zdarzeń zarówno na poziomie ogólnokrajowym jak i w każdej indywidualnej organizacji lotniczej.</p> <p>2. Skuteczność działania tych systemów, szczególnie w organizacjach lotniczych (SPs), wymaga dodatkowych ocen i działań doskonalących.</p> <p>3. Szczególną uwagę należy poświęcić uściśleniu instrumentów prawnych chroniących źródło informacji przez oskarżeniami aby nie były one wykorzystywane do ukrywania rzeczywistych zagrożeń bezpieczeństwa.</p>
3.2-3	<p>Czy Państwo ustanowiło mechanizmy wykorzystywania zgromadzonych danych (z badania wypadków i zdarzeń) do opracowywania informacji oraz promowania wymiany informacji o bezpieczeństwie z organizacjami branży lotniczej i/lub odpowiednio z innymi Państwami ?</p> <p><i>Has [State] established mechanisms to develop information from the stored data and to promote the exchange of safety information with service providers and/or other States as appropriate?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.2; 4.4.16]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK</p> <p><input type="checkbox"/> NIE</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce ustanowiono ustawowe ramy prawne dla publikowania raportów z badań wypadków i zdarzeń lotniczych, co jest realizowane przez PKBWL, oraz obowiązek publikowania przez Prezesa ULC corocznych informacji o stanie bezpieczeństwa, co nie jest wykonywane od roku 2012.</p> <p>2. W przepisach unijnych (PEiR nr 996/2010 oraz nr 376/2014) ustanowiono mechanizmy i obowiązek wykorzystywania przez NAA danych pochodzących z badania wypadków i zdarzeń do opracowania, publikacji i wymiany informacji ws. bezpieczeństwa. Wykonanie tego obowiązku wymaga dalszej weryfikacji.</p> <p>4. Polskie przepisy ws. badania wypadków i zdarzeń, a w szczególności mechanizmy wykorzystywania danych do opracowania i promowania wymiany informacji wymagają przeprowadzenia szczegółowej analizy luk i nieciągłości (<i>gap analysis</i>) oraz wprowadzenia zmian dostosowujących te przepisy do prawa unijnego (WE) i SARP Załącznika 19.</p>

<p>3.2-4</p>	<p>Czy Państwo ustanowiło akceptowalne poziomy bezpieczeństwa (ALoSP) zdefiniowane poprzez wskaźniki bezpieczeństwa (SPIs), skorelowane z celami i ich poziomami alarmowymi ?</p> <p><i>Has [State] established an acceptable level of safety performance (ALoSP) as defined by selected safety indicators with corresponding target and alert levels as appropriate?</i></p> <p>[SMM para 4.4.12 b); 4.4.16 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W przepisach unijnych (WE) oraz w środkach wykazania zgodności (AMC) nie ma katalogu wskaźników bezpieczeństwa, jakie należy stosować. Nie ma tam też zasad wyznaczania akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP), które byłyby skorelowane ze celami (SPTs) i wskaźnikami bezpieczeństwa (STIs) i ich poziomami alarmowymi.</p> <p>2. W przepisach polskich (PL) (ustawy i rozporządzenia) nie ma żadnych zapisów odnoszących się do państwowych celów (SPTs), wskaźników (SPIs) ani też akceptowalnych poziomów bezpieczeństwa (ALoSP).</p>
<p>3.2-5</p>	<p>Czy akceptowalne poziomy bezpieczeństwa (ALoSP) są odpowiednie i właściwe dla zakresu i złożoności prowadzonej działalności lotniczej ?</p> <p><i>Are the ALoSP safety indicators appropriate and relevant to the scope and complexity of the aviation activities?</i></p> <p>[SMM para 4.4.12 b); 4.4.16 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Odpowiedź na to pytanie jest taka sama jak w elemencie 2.2. Ze względu na fakt, że jest to początkowy etap wdrażania systemu zarządzania bezpieczeństwem w Polsce, za wcześnie jest na ocenianie, czy akceptowalne poziomy bezpieczeństwa (ALoSP) są odpowiednie i właściwe dla zakresu i złożoności prowadzonej działalności lotniczej.</p>
<p>3.2-6</p>	<p>Czy Państwo posiada mechanizm okresowego monitorowania wskaźników bezpieczeństwa określonych w SSP, który upewnia, że podejmowane są działania korygujące i następcze zapobiegające niekorzystnym trendom, przekroczeniu progów alarmowych lub nieosiągnięciu poprawy założonych celów ?</p> <p><i>Does [State] have a mechanism for periodic monitoring of the SSP safety indicators to assure that corrective or follow-up actions are taken for any undesirable trends, alert level breaches or non-achievement of improvement targets?</i></p> <p>[SMM para 4.4.12 b); 4.4.16 b)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W przepisach unijnych (WE) przewidziane są mechanizmy okresowego monitorowania wskaźników bezpieczeństwa określonych w SSP i monitorowania skuteczności podejmowanych przez władze (NAA) działań korygujących i naprawczych.</p> <p>2. W przepisach polskich (PL) istnieją ogólne mechanizmy monitorowania skuteczności podejmowanych pokontrolnych działań następczych w ramach istniejących wcześniej systemów zarządczych, w tym zarządzania jakością, ale nie są one w jakikolwiek sposób odniesione do SPP, którego w Polsce nie ma.</p>

SSP Element 3.3 – Wykorzystanie danych do ukierunkowania nadzoru na obszary szczególnie zagrożone

(Safety-data-driven targeting of oversight of areas of greater concern or need)

<p>3.3-1</p>	<p>Czy Państwo opracowało procedury pierwszeństwa dla inspekcji, audytów oraz oględzin w obszarach gdzie występują szczególne zagrożenia bezpieczeństwa lub potrzeby ?</p> <p><i>Has [State] developed procedures to prioritize inspections, audits and surveys towards those areas of greater safety concern or need?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.3; 4.4.17]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. W Polsce obowiązują w tym zakresie przepisy unijne (WE), z których tylko niektóre (wydane w 2011 r. lub później) zawierają wymaganie, aby organ państwowej władzy lotniczej (NAA) opracował procedury nadawania pierwszeństwa dla inspekcji, audytów oraz oględzin w obszarach gdzie występują szczególne zagrożenia bezpieczeństwa lub potrzeby (Part ARA, Part ARO, Part ADR.AR, Part 145 i Part M). 2. Projektowanie procedur nadzoru przez Urząd (ULC) wykorzystuje koncepcję prowadzenia nadzoru opartego na ocenie ryzyka (<i>Risk Based Oversight – RBO</i>), jakie dana organizacja generuje. 3. Kwalifikowanie organizacji lotniczej do kategorii wymagającej szczególnego nadzoru są częścią ich programu nadzoru i opierane są na profilu ryzyka organizacji (ORP). 4. Nie wszystkie organizacje lotnicze w Polsce są objęte obowiązkiem certyfikacji i programami nadzoru zbudowanymi na bazie koncepcji profilu ryzyka (ORP), np. lotniska (ADR). 5. Procedury ULC dot. kryteriów kwalifikowania do grupy podwyższonego ryzyka oraz warunki wyjścia z takiej klasyfikacji nie są dostępne dla organizacji lotniczych (SPs).
<p>3.3-2</p>	<p>Czy decyzje ws. pierwszeństwa inspekcji i audytów są podejmowane na podstawie analiz odpowiednich danych z wewnętrznych i/lub zewnętrznych audytów bezpieczeństwa lub jakości ?</p> <p><i>Is the prioritization of inspections and audits associated with the analysis of relevant internal/external safety or quality data?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 3.3; 4.4.17]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dla tych organizacji, które mają już ustanowione programy nadzoru oparte o ocenę profilu ryzyka (ORP) decyzje są podejmowane na podstawie danych i analiz z audytów i inspekcji ULC. 2. Programy nadzoru nad organizacjami działającymi na podstawie wcześniejszych przepisów (np. lotniska) takich procedur decyzyjnych nie zawierają. 3. Zasady kwalifikacji i pierwszeństwa dot. systemów zarządzania bezpieczeństwem są dostępne tylko dla posiadaczy certyfikatów przewoźnika lotniczego (AOC), w drodze publikacji przez ULC podręcznika PNO-965.

SSP Komponent 4 – Państwowy system promowania bezpieczeństwa (<i>State safety promotion</i>)			
SSP Element 4.1 – Szkolenia wewnętrzne, komunikacja i rozpowszechnianie informacji ws. bezpieczeństwa (<i>Internal training, communication and dissemination of safety information</i>)			
4.1-1	<p>Czy istnieją procesy służące do identyfikacji wymagań dla szkoleń związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem, w tym szkoleń w zakresie SSP oraz SMS dla personelu organów regulacyjnych i administracyjnych ?</p> <p><i>Is there a process to identify safety-management-related training requirements, including SSP and SMS training, for relevant personnel of the regulatory/administrative organizations?</i></p> <p>[SMM para 4.4.18]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Brak jest możliwości udzielenia odpowiedzi na to pytanie, ze względu na niedostępność informacji, jakie są formalne wymagania w poszczególnych organach i u innych uczestników zarządzania programem SSP w Polsce dot. kwalifikacji i szkoleń w zakresie SSP oraz SMS.</p> <p>2. Nie ma żadnych dostępnych publikacji lub danych o polityce albo programach szkolenia SSP/SMS w tych organach Państwa, które potencjalnie będą uczestniczyły w zarządzaniu krajowym programem bezpieczeństwa (SSP).</p>
4.1-2	<p>Czy istnieją zapisy, które udowadniają, że personel (NAA) uczestniczący w procesach wdrażania SSP oraz jego prowadzenie odbył odpowiednie szkolenia SSP/SMS ?</p> <p><i>Are there records to show that personnel involved in SSP implementation and its operation have undergone appropriate SSP/SMS training or familiarization?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 4.1; 4.4.18]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>Brak możliwości odpowiedzenia na to pytanie (jak wyżej).</p>
4.1-3	<p>Czy Państwo utrzymuje mechanizm scalania, komunikowania i dzielenia się informacjami ws. bezpieczeństwa pomiędzy organami regulującymi i administrującymi, które uczestniczą w SSP ?</p> <p><i>Does [State] maintain a mechanism for the consolidation, communication and sharing of safety information amongst its regulatory and administrative organizations involved in the SSP?</i></p> <p>[SMM para 4.4.18 d)]</p>	<input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ	<p>1. Obecnie działający w Polsce mechanizm komunikacji pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi opiera się na zasadzie wystąpienia bieżącej potrzeby i wg. kompetencji poszczególnych organów rządowych.</p> <p>2. Nie ma mechanizmu, który byłby specjalnie poświęcony scalaniu, komunikowaniu i dzieleniu się informacjami ws. bezpieczeństwa pomiędzy organami regulującymi i administrującymi SSP, bo takiego SSP w Polsce nie ma.</p> <p>3. Nie wyznaczono formalnie organu, który pełniłby funkcję koordynującą taki mechanizm (z tego samego powodu, co w pkt 2 powyżej).</p>

4.1-4	<p>Czy wewnętrzny system dostępu do informacji ws. bezpieczeństwa (w Państwie) obejmuje dane o zdarzeniach i ich badaniach oraz raporty o zagrożeniach pochodzące ze wszystkich sektorów lotnictwa ?</p> <p><i>Does the internal safety information/data sharing include occurrence, investigation and hazard reports from all of the State's aviation sectors?</i></p> <p>[SMM para 4.4.16 c)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Zarówno Urząd (ULC), jak i Komisja (PKBWL) mają dostęp do europejskiego systemu rejestrowania wypadków i zdarzeń (ECCAIRS), do którego wpisywane są wszystkie wypadki i zdarzenia zgłoszone w systemie obowiązkowym, zgodnie z wymaganiami przepisów polskich i unijnych (WE)</p> <p>2. Nie stwierdzono istnienia formalnego mechanizmu lub systemu składania raportów o zagrożeniach. Wymaganie takie wejdzie w życie 15.11.2015 r.</p>
<p>SSP Element 4.2 – Szkolenia zewnętrzne, komunikacja i rozpowszechnianie informacji ws. bezpieczeństwa <i>(External training, communication and dissemination of safety information)</i></p>			
4.2-1	<p>Czy Państwo ułatwia organizacjom branży lotniczej ciągłe kształcenie, komunikację oraz dzielenie się z nimi i pomiędzy nimi informacjami ws. bezpieczeństwa</p> <p><i>Does [State] facilitate the continuing education, communication and sharing of safety information with and amongst its service providers?</i></p> <p>[SMM para 4.2.1, Element 4.2; 4.4.19]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Aktualnie obowiązujący w Polsce model finansowania ULC powoduje, że kwoty, które ewentualnie wydałby na szkolenia kadr z organizacji lotniczych, (SPs) nie będą Urzędowi refundowane.</p> <p>2. Urząd nie ma interesu w prowadzeniu szkoleń komercyjnych, bo przychody z tego tytułu nie zasilą budżetu ULC, natomiast pochłoną zasoby Urzędu, co zdecydowanie zniechęca Urząd do jakichkolwiek inicjatyw szkoleniowych.</p> <p>3. Pracownicy Urzędu, którzy mogliby prowadzić takie szkolenia, jako osoby fizyczne w ośrodkach komercyjnych, które oferują kształcenie lub szkolenia SMS, muszą wcześniej uzyskać zezwolenie Prezesa.</p> <p>4. Urząd nie określił formalnie minimalnego zakresu kwalifikacji i szkoleń SMS wymaganych dla pracowników organizacji (SPs). Zgodnie z AMC&GM EASA dopuszczalna jest forma samokształcenia, bez sprawdzenia nabytej wiedzy.</p> <p>5. Urząd organizuje okazjonalnie sympozja i warsztaty zapoznające organizacje (SPs) z zamierzeniami i planami działania ULC w odniesieniu do doraźnie zidentyfikowanych potrzeb, które jednak nie mają cech formalnych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa.</p> <p>6. Organizacje lotnicze (SPs) składają w ULC coroczne sprawozdania i prowadzonej przez nie działalności lotniczej, których analizy lub syntezy nie są jednak nigdzie publikowane, więc nie mogą być wykorzystane do celów poprawy bezpieczeństwa, co jest celem działania tego systemu.</p> <p>7. W strukturze organizacyjnej ULC istnieje wydział szkolenia (GS), który zarządza szkoleniami i ma do dyspozycji własny, dobrze wyposażony ośrodek szkoleniowy.</p>

<p>4.2-2</p>	<p>Czy organ regulacyjny Państwa uczestniczy w regionalnych i światowych programach dzielenia się informacjami ws. bezpieczeństwa oraz ułatwia udział organizacjom branży lotniczej w takich samych działaniach ?</p> <p><i>Do [State] regulatory organizations participate in regional and global aviation safety information sharing and exchange and facilitate the participation of their respective service providers in the same?</i></p> <p>[SMM para 4.4.19 d)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. Organ regulacyjny (MliR) uczestniczy w międzynarodowych i regionalnych programach dzielenia się informacjami za pośrednictwem organu nadzorującego (tj. ULC), który dysponuje dostępem do systemu europejskiego (ECCAIRS) oraz składa do ICAO roczne raporty w formacie ADREP.</p> <p>2. Organizacje lotnicze (SPs) w Polsce nie są w żaden sposób wspierane przez organ regulacyjny (MliR) lub nadzorujący (ULC) w uczestniczeniu w regionalnych lub międzynarodowych programach dzielenia się informacjami ws. dotyczących bezpieczeństwa. Wręcz przeciwnie, Urząd rezerwuje sobie wyłączne prawo do pośredniczenia w kontaktach z ICAO, EASA oraz z innymi NAAs.</p> <p>3. Organizacje lotnicze (SPs) muszą same sobie i na własny koszt organizować kontakty, dostęp i wymianę informacji bezpieczeństwie z innymi organizacjami.</p> <p>4. Bardzo marna kondycja finansowa większości polskich organizacji lotniczych (SPs) i powszechnie preferowana przez nie polityka ukrywania problemów z bezpieczeństwem stanowią dodatkową barierę we współpracy i wymianie informacji ws. bezpieczeństwa.</p>
<p>4.2-3</p>	<p>Czy istnieje formalny proces rozpowszechniania dokumentów regulacyjnych oraz informacji dla organizacji branży lotniczej oraz środki zapewniające skuteczność tych procesów ?</p> <p><i>Is there a formal process for the external dissemination of regulatory documents and information to service providers and a means of assuring the effectiveness of this process?</i></p> <p>[SMM para 4.4.19 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input type="checkbox"/> NIE <input checked="" type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce funkcjonuje system rozpowszechniania powszechnie obowiązujących dokumentów regulacyjnych, będących źródłami prawa, poprzez ich publikację w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim. Dokumenty są dostępne w sieci sprzedaży i na stronach internetowych.</p> <p>2. Minister właściwy ds. transportu oraz Prezes ULC mają uprawnienie do wydawania Dzienników Urzędowych, w których publikują swoje dokumenty, zgodnie z delegacjami ustawowymi.</p> <p>3. Brakuje szczegółowych specyfikacji, jakie dokumenty ws. zarządzania bezpieczeństwem (SSP/SMS) podlegają obowiązkowej publikacji przez MliR oraz ULC.</p>

<p>4.2-4</p>	<p>Czy w procesy komunikowania i dzielenia się informacjami o bezpieczeństwie włączony jest krajowy program bezpieczeństwa (SSP) i związana z nim polityka bezpieczeństwa, polityka egzekwowania prawa oraz zagregowane w SSP wskaźniki bezpieczeństwa ?</p> <p><i>Is [State] SSP document and its associated safety policy, enforcement policy and aggregate safety indicators included in the State's safety information communication and sharing process?</i></p> <p>[SMM para 4.4.19 a)]</p>	<p><input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE <input type="checkbox"/> CZĘŚĆ</p>	<p>1. W Polsce nie ma programu SSP, nie ma więc też zagregowanych do niego wskaźników bezpieczeństwa (SPIs).</p> <p>2. W Polsce nie ustanowiono formalnie polityki informacyjnej, a w związku tym nie ma ustalonych zasad ani procedur dzielenia się informacjami o bezpieczeństwie.</p>
--------------	---	--	--

KONIEC RAPORTU