



# AEROKLUB POLSKI

POLSKI ZWIĄZEK SPORTU LOTNICZEGO

członek

Fédération Aéronautique Internationale



SIEDZIBA:  
UL.17 STYCZNIA 39  
00 - 906 WARSZAWA  
KONTO: Deutsche Bank 84 1910 1048 2214 9911 5663 0001

NIP 526-030-03-45  
REGON 007026161  
KRS 0000122672

TELEFONY: +48 22 826 76 70  
+48 22 826 88 91  
+48 22 55 67 300  
FAXY: +48 22 826 02 43; 826 63 33; 826 58 84  
EMAIL: [biuro@aeroklubpolski.pl](mailto:biuro@aeroklubpolski.pl)  
WWW: <http://www.aeroklubpolski.pl>

Warszawa, 14 maja 2012 r.

**Sz. P.**

**Tomasz Kądziołka**

**p.o. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego**

dot. ULC-LEP-2/0230-0003/01/12

Szanowny Panie Prezesie,

Aeroklub Polski jako zarządzający ponad 30 lotniskami użytku wyłącznego, zrzeczający w swoich strukturach osoby wykonujące czynności informatorów lotniskowej służby powietrznej (AFIS) z zainteresowaniem oczekiwał na projekt *rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego*. Zarówno w trakcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, jak i po jej uchwaleniu konsekwentnie prezentowaliśmy pogląd, iż wymagania dla informatorów AFIS powinny być odpowiednie dla tej służby ruchu lotniczego. Służby, która w dotychczas nie doczekała się niestety rozwiązań, które choćby zbliżyłyby Polskę do standardów, jakie wypracowano na lotniskach naszych sąsiadów (np. z AIP Republiki Czeskiej wynika, że służba AFIS jest zapewniana na wszystkich lotniskach niekontrolowanych). Wskazywaliśmy, iż nadmierne wymagania dla informatorów AFIS odniosą skutek odwrotny do zamierzonego, gdyż alternatywą dla kosztownych wymagań i szkoleń zbliżających służbę AFIS do służb kontroli ruchu lotniczego może być wyłącznie likwidowanie elementów przestrzeni przydzielonych lotniskom (typu ATZ), w których może funkcjonować służba AFIS. Retorycznym pozostaje odpowiedź na pytanie, jak taka sytuacja przełoży się na bezpieczeństwo operacji lotniczych. Zresztą, dotychczasowy stan rzeczy w przedmiocie regulacji służby AFIS ma swoje negatywne skutki. Jak wynika ze zgłoszeń Zespołu Lokalizacji Zagrożeń w Lotnictwie Cywilnym ([www.latajmybezpiecznie.pl](http://www.latajmybezpiecznie.pl)) coraz częściej mają miejsce zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu ruchu lotniczego spowodowane właśnie tym, iż brak jest jednoznacznej regulacji prawnej służby AFIS, a co za tym idzie, możliwą niejasnością zasad jej funkcjonowania (zob. zgłoszenie 08/2010).

## I.

Brak jednoznacznej regulacji służby AFIS przejawia się przede wszystkim w tym, że do chwili obecnej (pomimo delegacji ustawowej zapisanej w ustawie Prawo lotnicze od 2007 r. w art. 121 ustawy) nie wydano rozporządzenia wykonawczego, które określiłoby na jakich zasadach tworzone są organy AFIS. Ogólną zasadą służby AFIS jest to, że może być ona tworzona na tych lotniskach, na których nie jest zapewniana (lub jest zapewniana tylko czasowo) służba kontroli ruchu lotniczego. Jednak nie każde lotnisko, na którym brak jest służb ATC, ma obowiązek zapewniania służby AFIS. Zalecenia ICAO i EUROCONTROL są jasne: właściwa władza powinna ocenić, czy służba AFIS jest pożądana na danym lotnisku biorąc pod uwagę takie czynniki jak rodzaj i natężenie planowanego ruchu lotniczego, czy warunki lokalne lotniska. Zaleceń tych jednak nie przekłada na obowiązujące prawo żaden przepis krajowy. Uwzględniając powyższe, rodzi się pytanie jak będą szkoleni kandydaci do świadectwa AFIS np. w zakresie przepisów regulujących powstanie tej służby, skoro przepisów tych w prawie polskim brak? Dlatego też w pierwszej kolejności **wnosimy o niezwłoczne opublikowanie założeń** regulacji krajowej, która sprecyzuje ogólne zalecenia UE dotyczące zapewniania służb AFIS na lotniskach niekontrolowanych. Deklarujemy jednocześnie aktywny udział w konsultowaniu tych założeń.

## II.

Niezależnie od powyższego wskazujemy, iż **przekazany do konsultacji projekt rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego – w zakresie informatorów służby AFIS – oceniamy jako zmierzający do nieuzasadnionego podwyższenia i zaostrzenia dotychczas obowiązujących przepisów dotyczących szkolenia personelu AFIS. Projekt właściwie zrównuje standardy szkolenia informatorów AFIS, informatorów FIS oraz kontrolerów ruchu lotniczego.** Dobitym przykładem jest zrównanie wymogów stawianych ośrodkom szkolenia służb AFIS i FIS z wymaganiami stawianymi ośrodkom szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego (Załącznik 11 projektu). Proponuje się te same wymogi dla ośrodka szkolącego kontrolera ruchu lotniczego, jak i dla ośrodka mającego szkolić do świadectwa kwalifikacji AFIS. Jest to podejście całkowicie nieracjonalne, jego jedynym skutkiem będzie zmniejszenie oferty szkoleń do świadectw kwalifikacji AFIS. Mówiąc krótko, prawdopodobnie żadna organizacja chcąca szkolić do AFIS nie będzie w stanie spełnić wymogów zaproponowanych ośrodkom szkolenia „personelu służb ruchu lotniczego”. Aeroklub Polski – we współpracy z Polską Agencją Żeglugi Powietrznej – rozważał utworzenie ośrodka szkolenia AFIS. Po zapoznaniu się z wymogami dla takich ośrodków przygotowanych w ULC pomysł ten stał się pod znakiem zapytania. Zaproponowane wymogi są bowiem zdecydowanie wyższe choćby od wymagań stawianych ośrodkom szkolenia personelu latającego. Jaki jest zresztą sens wymagania od ośrodka szkolącego AFIS systemu zarządzania jakością na poziomie ISO9001 czy wykazywania „zdolności gospodarczej i finansowej” przed ULC?

### III.

Zrównanie wymagań dla ośrodków szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego oraz ośrodków szkolenia informatorów FIS i AFIS jest w naszej ocenie jednym z wielu przykładów niczym nieuzasadnionego zrównania statusu informatorów FIS/AFIS z ACTO w ramach pojęcia „personelu służb ruchu lotniczego”. Także „mimina programowe do szkolenia kandydatów do świadectwa kwalifikacji FIS i uprawnień do nich wpisywanych oraz świadectwa AFIS” zawarte w załączniku 6 do przedmiotowego projektu rozporządzenia odsyłają do „Specyfikacji EUROCONTROL do szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego Wydanie 1.0” !!! Założenie, aby zrównać wymogi szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego z informatorami AFIS/FIS jest nie tylko nieuzasadnione prawnie (o czym dalej), ale i zupełnie nieracjonalne. To tak, jakby postawić te same wymogi dla szkolenia pilota motolotni i szkolenia pilota samolotu turboodrzutowego, argumentując iż wszyscy piloci stanowią przecież personel latający... Oczywiście personel pracujący w służbach ruchu lotniczego ma swoją specyfikę, odmienną od personelu latającego, ale przedmiotowy projekt tej specyfiki nie uwzględnia. Zrównuje bowiem „w górę” - to jest do wymogów stawianych kontrolerom ruchu lotniczego - wymagania w zakresie i sposobie szkolenia informatorów FIS i AFIS. Tymczasem nie sposób porównywać środowisk pracy kontrolerów i informatorów, ani też nie sposób porównywać zakresu ich odpowiedzialności. Dlatego też wnosimy o **oddzielenie w projektowanym rozporządzeniu – poprzez wydzielenie oddzielnych części redakcyjnych – przepisów dotyczących kontrolerów ruchu lotniczego oraz informatorów FIS oraz AFIS**. Przyczyni się to również do lepszej czytelności i zrozumienia projektu. Obecnie liczy on ponad ... 150 stron i poruszenie się po nim jest utrudnione. Także technika stosowania wspólnych przepisów dla niektórych uprawnień (dla licencji ATCO oraz świadectw FIS/AFIS) utrudnia zrozumienie zapisów projektu. Jest przy tym dość niezrozumiałe, że projekt jest tak obszerny. Choć dotyczy wyłącznie personelu służb ruchu lotniczego: kontrolerów ruchu lotniczego oraz informatorów AFIS/FIS, to - jak wspomniano - liczy przeszło 150 stron. Jest więc zbliżony objętością do obowiązującego jeszcze do niedawna rozporządzenia w sprawie licencjonowania personelu lotniczego obejmującego ... wszystkie specjalności lotnicze. W ocenie Aeroklubu Polskiego należy dążyć do tworzenia regulacji zrozumiałych i czytelnych, a ewentualne „zalecenia i wytyczne” odnośnie programów szkolenia publikować – jak to miało dotychczas miejsce – w podręcznikach licencjonowania, a nie załącznikach do rozporządzenia.

### IV.

Dążenie do podwyższenia dotychczas obowiązujących wymagań w odniesieniu do informatorów AFIS jest w naszej ocenie w sposób oczywisty sprzeczny ze znowelizowaną w czerwcu 2011 r. ustawą Prawo lotnicze. Wszak Nowelizacja zniosła wymóg posiadania licencji przez informatorów AFIS, zastępując ją wymogiem posiadania tzw. świadectwa kwalifikacji. Uzasadnieniem takiej zmiany była dość prosta konstatacja, że Załącznik 1 ICAO nie przewiduje licencjonowania informatorów AFIS (ani FIS). Tymczasem przedmiotowy projekt rozporządzenia wprowadza dla oczywiście niższego wymogu posiadania świadectwa kwalifikacji warunki uzyskania dużo wyższe, niż dotychczas obowiązujące dla uzyskania licencji AFIS.

Należy też mieć na względzie, iż ustawodawca nakazał uwzględnić przy wydaniu przedmiotowego rozporządzenia „przepisy międzynarodowe i przepisy prawa Unii Europejskiej” (art. 104 ust. 1a). **Tymczasem w zakresie wymogów dla informatorów służb AFIS brak jest obowiązujących przepisów międzynarodowych (ICAO), jak i przepisów UE.**

Jak już wspomniano, Załącznik 1 ICAO nie reguluje w żaden sposób wymagań dla informatorów AFIS. Także w Załączniku 11 ICAO brak jest szczególnej regulacji dla służby AFIS. Wydano jedynie – 20 lat temu – dokument o charakterze doradczym: Circural 211-AN/128. Dokument ten jednak nie ma żadnej mocy wiążącej.

Także w przepisach UE brak jest przepisów normujących wymagania dla informatorów AFIS. Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r. dotyczy wyłącznie zasad licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego. Natomiast Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej stanowi tylko tyle, że instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej zatrudnia odpowiednio wykwalifikowany personel. Powyższe oznacza, że w przypadku instytucji zapewniającej służbę AFIS, powinna ona zatrudniać personel spełniający wymogi krajowe.

Należy również podnieść, że brak jest także przepisów EUROCONTROL w odniesieniu do informatorów AFIS. Przywołana w załączniku 6 do projektu rozporządzenia (minima szkoleniowe AFIS i FIS) tzw. **specyfikacja EUROCONTROL dotyczy wyłącznie szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego i nie może mieć zastosowania do informatorów AFIS**, podobnie jak ESARR 5 (personel służb ATM).

Ze względu na brak obowiązującej regulacji w tym zakresie EUROCONTROL wydał jedynie materiał doradczy (AFIS MANUAL), który to dokument nie ma charakteru wiążącego.

W takim stanie prawnym nie ulega wątpliwości, że wymagania dla szkolenia informatorów AFIS są wyłączoną domeną prawa krajowego. Przedmiotowy projekt zatem – odwołując się do przepisów normujących szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego – opiera się na błędnych podstawach. Zresztą, nawet jeśli odwołać się wyłącznie do materiałów doradczych ICAO i EUROCONTROL w zakresie AFIS, przedmiotowy projekt w sposób znaczący odbiega od zawartych w tych materiałach wskazówek, zaostrzając je znacznie m.in. w zakresie:

- 1) wymaganej wiedzy podczas kursu szkoleniowego (szkolenia teoretycznego),
- 2) wprowadzenia wymogu szkolenia praktycznego wyłącznie w ośrodku szkolenia, podczas gdy np. ICAO wymaga jedynie „służby pod nadzorem wykwalifikowanego informatora AFIS”, a EUROCONTROL „zatwierdzenia szkolenia prowadzonego przez zatwierdzonych instruktorów instytucji ATS” (a nie szkolenia w ośrodku),
- 3) wprowadzenia wymogu 90 godzin szkolenia na stanowisku operacyjnym, choć ani dokument roboczy ICAO, ani EUROCONTROL nie wprowadza takiej granicy; np. w UK wymaga się 40 godzin szkolenia AFISO (CAP 427),
- 4) wprowadzenia – wzorem wymagań dla kontrolerów ruchu lotniczego – tzw. uprawnień uzupełniającego w jednostce, co w praktyce oznacza konieczność każdorazowego

- dotatkowego szkolenia w ośrodku szkolenia, przed rozpoczęciem czynności AFIS na nowym lotnisku,
- 5) wprowadzenia - wzorem wymagań dla kontrolerów ruchu lotniczego – jako warunku utrzymania uprawnień AFIS „programu utrzymania wiedzy i umiejętności w jednostce”,
  - 6) wprowadzenia - wzorem wymagań dla kontrolerów ruchu lotniczego – uprawnienia uzupełniającego w zakresie .... języka polskiego,
  - 7) zrównania wymogów dla ośrodków szkolenia AFIS z wymaganiami ośrodków szkolących kontrolerów ruchu lotniczego.

## **V.**

Powyższa lista „wymagań” nie jest przy tym wyczerpująca. Wskazuje ona jednak, iż przedmiotowy projekt w odniesieniu do informatorów służby AFIS wymaga zasadniczej rewizji. W ocenie Aeroklubu Polskiego, materiały doradcze ICAO/EUROCONTROL mogą być wyłącznie punktem odniesienia dla regulacji krajowej. Brak jest przy tym podstaw, aby zalecenia zawarte w tych materiałach „zaostrzać”. Należy dążyć do tego, aby zalecenia te dostosować do uwarunkowań polskich lotnisk niekontrolowanych i umożliwić powstanie i rozwój służby AFIS. Dotyczy to w szczególności:

- 1) ograniczenia szkoleń w ośrodku szkolenia lotniczego wyłącznie do szkolenia teoretycznego: wstępnego, ewentualnie dla instruktorów/wykwalfikowanych informatorów,
- 2) zmniejszenie zakresu wiedzy wymaganej w szkoleniach teoretycznych oraz przeniesienie szczegółowych wymagań odnośnie programów szkolenia do wytycznych Prezesa ULC,
- 3) zastąpienia szkolenia praktycznego w ośrodku szkolenia lotniczego wymaganiem „praktyki” pod nadzorem instruktorów/wykwalfikowanych informatorów w instytucji zapewniającej służbę AFIS,
- 4) zniesienia „uprawnienia uzupełniającego w jednostce” wymagającego szkolenia w ośrodku szkolenia lotniczego i wprowadzenie wymogu „przeszkolenia” zapewnianego przez instytucję zapewniającą służbę AFIS na danym lotnisku,
- 5) zmniejszenia zakresu szkolenia praktycznego (w UK jest to np. 40 godzin),
- 6) zniesienia wymogu „programu utrzymania wiedzy i umiejętności w jednostce”,
- 7) rezygnacji z uprawnienia uzupełniającego w zakresie języka polskiego (wystarczy posiadanie świadectwa radiooperatora i egzamin z frazeologii),
- 8) opracowania proporcjonalnych wymogów dla ośrodków szkolenia AFIS, odmiennych niż wymogi dla ośrodków szkolenia kontrolerów ruchu lotnicze.

## **VI.**

Warto również, aby przy ponownym opracowaniu wymogów dla uzyskiwania i utrzymywania uprawnień AFIS, projektodawcy zapoznali się np. regulacją obowiązującą w UK (CAP 427), opartą na wieloletnim funkcjonowaniu tej służby. W skrócie rzecz ujmując, wymaga się tam dla uzyskania uprawnienia AFIS:

- 1) egzaminu z „prawa i procedur”,
- 2) egzaminu z „nawigacji i meteorologii” (za wyjątkiem pilotów),
- 3) uprawnienia do korzystania z radiostacji lotniczej i prowadzenia korespondencji,
- 4) praktyki (minimum 40 godzin) na danym lotnisku niekontrolowanym w instytucji zapewniającej służbę AFIS na tym lotnisku,
- 5) egzaminu praktycznego po zakończeniu praktyki.

Utrzymanie uprawnienia AFIS wymaga egzaminu sprawdzającego co 24 miesiące.

Warto zauważyć, że posiadacze licencji kontrolera ruchu lotniczego według CAP 427 są uprawnieni do wykonywania funkcji AFIS, jeżeli mają doświadczenie na danym obszarze lub lotnisku.

## **VII.**

Rozwiązania obowiązujące w innych krajach, jak i zalecenia materiałów doradczych ICAO/EUROCONTROL powinny być – w ocenie Aeroklubu Polskiego – punktem odniesienia dla regulacji AFIS. Punktem wyjścia zaś powinny być obowiązujące dotychczas regulacje krajowe.

W pierwszej kolejności należy wskazać na przepisy, które regulowały licencjonowanie informatorów służby lotniczej (zawarte w rozdziale 5, część 5 Załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 września 2003 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego). Mając na względzie, że Nowelizacja ustawy Prawo lotnicze lotniczego zniosła licencje, zastępując je świadectwami kwalifikacji, uważamy że część z dotychczas funkcjonujących rozwiązań wymaga zmiany.

Dotyczy to w szczególności wadliwego „uprawnienia AFIS konkretnego lotniska niekontrolowanego” (5.5.3.1.). Wymóg każdorazowego szkolenia w ośrodku szkolenia lotniczego celem uzyskania oddzielnego uprawnienia na nowe lotnisko nie sprawdził się w praktyce. A to z tego powodu, że ograniczona ilość ośrodków szkolenia lotniczego nie jest i nie będzie w stanie zapewnić szkoleń nawet na większości lotnisk niekontrolowanych w Polsce. Brak było zatem faktycznej możliwości uzyskania uprawnień na znaczną część lotnisk niekontrolowanych. Zresztą, wymaganie „szkolenia do uprawnienia uzupełniającego w jednostce” jest sprzeczne z zaleceniami materiałów doradczych ICAO/EUROCONTROL, które zalecają jedynie praktykę pod nadzorem wykwalifikowanego informatora/instruktora w instytucji zapewniającej służbę AFIS na danym lotnisku.

Niezależnie jednak od przepisów regulujących licencjonowanie AFIS w dotychczasowym stanie prawnym zwracamy uwagę, że właściwe jest także sięgnięcie do przepisów które obowiązywały zanim wprowadzono wymóg posiadania licencji przez informatorów AFIS. Chodzi o Zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 1993 r. w sprawie zasad działania organów ruchu lotniczego. Regulacja ta przewidywała – sprawdzoną w wieloletniej praktyce – funkcję kierownika lotów. W zakresie kompetencji kierownika lotów mieściły się także czynności informatora służby lotniczej (obserwowanie ruchu, udzielanie informacji niezbędnych do wykonywania zadań lotniczych, utrzymywanie łączności z organem ruchu lotniczego). Czynności kierownika lotów mogła przy tym wykonywać nie tylko osoba przeszkolona i

zatwierdzona do tej funkcji, lecz także pilot z uprawnieniami instruktora. Dlatego też uważamy, że w obecnym stanie prawnym osoby posiadające licencje pilota z uprawnieniami instruktora, jak i osoby posiadające licencję kontrolera ruchu lotniczego ważne w obszarze, powinny w sposób uproszczony uzyskiwać uprawnienie AFIS na dane lotnisko niekontrolowane.

#### **VIII.**

Podsumowując, wnosimy o ponowne opracowanie projektu przedmiotowego rozporządzenia w zakresie wymagań dla uzyskania i utrzymania świadectwa kwalifikacji informatora lotniskowej służby informacji powietrznej z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszym piśmie. Za konieczne uważamy w szczególności oddzielenie wymogów stawianych informatorom AFIS i ośrodkom szkolenia od wymogów, jakie projektodawcy przewidzieli dla kontrolerów ruchu lotniczego. Deklarujemy jednocześnie aktywny udział w konsultacjach przy ponownym opracowaniu projektu.

#### **IX.**

Zwracamy również uwagę, że przedstawiony projekt nie zawiera oceny skutków regulacji, wymaganej w przypadku projektów legislacyjnych. Tymczasem, gdyby przedmiotowy projekt miał wejść w życie w wersji przygotowanej przez ULC, konieczne jest uzupełnienie wpływu tego projektu na:

1. rynek pracy – spowoduje znaczne utrudnienie w uzyskiwaniu uprawnień AFIS, a co za tym idzie przyczyni się do utraty uprawnień zawodowych; może również spowodować ograniczenie działalności ośrodków szkolenia służb AFIS, ze względu na nadmierne wymagania stawiane tym ośrodkom
2. konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość – spowoduje negatywny wpływ na organizacje zamierzające zapewnianie służb AFIS oraz bezpieczeństwo na lotniskach niekontrolowanych
3. sytuację i rozwój regionalny – spowoduje ograniczenie dostępności lotnisk lokalnych, gdyż zarządzający nie będą w stanie zapewnić (pokryć kosztów) zapewniania służby AFIS. Być może nowo tworzone lotniska użytku publicznego, takie jako Modlin czy Lublin spełnią wymagania projektowane przez ULC. Jednak większość lotnisk lokalnych (w tym niepublicznych) nie będzie miała nawet możliwości wygenerowania dochodów wystarczających na pokrycie szkolenia i utrzymanie uprawnień informatorów AFIS, jeżeli utrzymane zostaną wymogi proponowane przez ULC.

Z poważaniem

**dr Piotr Kasprzyk**  
**Dyrektor ds. regulacji prawnych**  
**Aeroklub Polski**