



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
WWW: <http://www.aeroklubpolski.pl>

Warszawa, 29 czerwca 2012 r.

Sz. P.

Tomasz Kądziołka

p.o. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego

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

Szanowny Panie Prezesie,

uwzględniając przebieg spotkania roboczego zorganizowanego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego w dniu 20 czerwca 2012 r. dotyczącego zmienionego projektu *rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego* (projekt w wersji z dnia 13 czerwca 2012 r.) Aeroklub Polski podtrzymuje w większości dotychczasowe, krytyczne uwagi zgłoszone w toku konsultacji społecznych pismem z dnia 14 maja 2012 r.

Jedną z niewielu istotnych zmian jest wyraźne oddzielenie wymagań dla kontrolerów ruchu lotniczego, informatorów FIS oraz informatorów AFIS. Rozdzielenie tych wymagań na oddzielne rozdziały przyczyniło się do zwiększenia czytelności projektu. Niestety, jednoznacznie też potwierdziło nasze obawy, że projekt zmierza do nieuzasadnionego podwyższenia kryteriów stawianych informatorom AFIS. Lektura zmienionego projektu prowadzi do wniosku, że w zakresie służby AFIS został on opracowany na podstawie wymagań dla kontrolerów oraz informatorów FIS. Przejawia się to zarówno w systematyce projektu, jak i wprowadzeniu podobnych jak dla KRL/FIS uprawnień dla AFIS. Propozycje te nie uwzględniają niestety specyfiki służby AFIS. Prowadzą też do wzrostu wymagań dla informatorów tej służby. Dlatego też w imieniu Aeroklubu Polskiego przedkładam szczegółowe uwagi odnoszące się do przedmiotowego (zmienionego) projektu w zakresie służby AFIS, wnosząc o ich uwzględnienie z powołaniem się na zasadę proporcjonalności. Jakże bowiem istnieją przeszkody, aby wymagania dla informatorów AFIS napisać z uwzględnieniem specyfiki tej służby, bez powielania rozwiązań dedykowanych służbie kontroli ruchu lotniczego czy służbie FIS?

1. Wymagania dla ośrodków szkolenia AFIS (załącznik 11)

Brak jest podstaw, aby wymagania dla ośrodków szkolenia informatorów AFIS były takie same, jak dla ośrodków szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego. W ocenie Aeroklubu Polskiego ośrodki szkolenia informatorów AFIS powinny podlegać zasadom, jakie dotychczas obowiązują ośrodki szkolenia personelu lotniczego (§ 11 rozporządzenia w/s licencjonowania personelu lotniczego). Tymczasem projektodawcy wprowadzają dla ośrodków szkolenia AFIS wymagania, jakie dotychczas stawiane są ośrodkom szkolenia kontrolerów (rozbudowane zarządzanie systemem jakości, przeglądy procedur, wymagania odnośnie finansowania, zob. art. 19 Rozporządzenia UE nr 805/2011). Dodatkowo wskazać należy, że w sposób nieuzasadniony zamierza się wymagać od ośrodków szkolenia do świadectwa kwalifikacji AFIS m.in.:

- a) stosowania ustawy o rachunkowości oraz wykazywania władzy lotniczej „zdolności finansowej i gospodarczej” (punkt 7)
- b) wykazywania władzy lotniczej kwestii wypełniania „zobowiązań finansowych czy kosztów (punkt 6)
- c) zatrudnienia osoby na stanowisku szefa/kierownika technicznego
- d) wprowadzenia przeglądów procesów/procedur pomimo wymagania systemu jakości

W konsekwencji wnosimy o opracowanie odrębnego załącznika dla ośrodków szkolenia AFIS, wzorowanych na obecnie obowiązujących wymogach dla ośrodków szkolenia personelu lotniczego (a nie kopiowaniu wymagań dla szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego).

2. Uprawnienie AFIS

Brak jest podstaw, aby wprowadzać odrębne „uprawnienie AFIS” (§ 97.1 projektu) do świadectwa kwalifikacji AFIS. Samo świadectwo kwalifikacji AFIS zawiera bowiem w sobie uprawnienie do wykonywania czynności informatora AFIS. Wpisywanie do takiego świadectwa odrębnego uprawnienia AFIS jest zbędną czynnością biurokratyczną, powoduje koszty (opłata) oraz utrudnia czytelność projektu (np. pojęcie szkolenia do „uprawnienia”). Dlatego też wnosimy o usunięcie „uprawnienia AFIS” jako odrębnego uprawnienia wpisywanego do świadectwa kwalifikacji AFIS i zapisanie, że posiadacz świadectwa jest uprawniony do wykonywania czynności informatora AFIS. Ewentualne uprawnienia wpisywane do świadectwa kwalifikacji powinny dotyczyć wyłącznie uprawnień uzupełniających. Dotychczas zresztą uprawnienie AFIS było powiązane z konkretnym lotniskiem (jednostką). Tymczasem projektodawcy dążą do wprowadzenia uprawnienia „uzupełniającego w jednostce”, co dodatkowo pozbawia sensu utrzymywanie samego uprawnienia AFIS w świadectwie informatora tej służby.

3. Szkolenie praktyczne w jednostce

Projekt przewiduje rozwiązanie, które nie sprawdziło się w dotychczasowej praktyce. Poza szkoleniem wstępnym (teoretycznym i praktycznym) w ośrodku szkolenia przewiduje się konieczność tzw. szkolenia w jednostce (na stanowisku operacyjnym) dla uzyskania uprawnienia uzupełniającego w jednostce. Szkolenie to, choć formalnie prowadzone w tzw. jednostce, ma być jednak szkoleniem prowadzonym w ramach ośrodka szkolenia, w oparciu o program szkolenia ośrodka. To zaś spowoduje, że dla uzyskania uprawnienia uzupełniającego na dane lotnisko, ośrodek szkolenia będzie zmuszony do zawierania stosownego porozumienia z tym lotniskiem (jednostką). Ponieważ wymóg ten powoduje dodatkowe obciążenie biurokratyczne (konieczność podpisania porozumienia, wpisanie instruktorów jednostki jako instruktorów ośrodka), to organizowanie takich szkoleń było dotychczas nadmiernie (i zbędnie) utrudnione. Zamiast zmienić to rozwiązanie, projektodawcy dążą do jego utrwalenia. Co więcej, jako „jednostkę” wskazują „organ, w którym zapewniana jest służba ruchu lotniczego”. W przypadku AFIS będzie to zatem instytucja zapewniająca służbę AFIS. Wszak jednostka taka powinna posiadać stosowny certyfikat. Dlatego też brak jest przeciwskażeń, aby praktyka na stanowisku operacyjnym odbywała się w samej jednostce, bez „organizowania” tej praktyki przez ośrodek szkolenia. Inną sprawą, podnoszoną w poprzednim piśmie, są kryteria zapewniania certyfikowanej służby AFIS.

Zwracamy także uwagę, że projektowany wymóg „szkolenia praktycznego na stanowisku operacyjnym” w jednostce (organie zapewniającym służbę AFIS) jest sprzeczny z regulacją znowelizowanej ustawy Prawo lotnicze. Otóż zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy do wykonywania czynności lotniczych uprawnieni są wyłącznie członkowie personelu lotniczego (a więc i posiadacze świadectw kwalifikacji) oraz osoby uczestniczące w szkoleniu lotniczym prowadzonym zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 4 lit e. Tymczasem szkolenie do licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego nie jest szkoleniem, o którym mowa w art. 94 ust. 1 ustawy. Wspomniany art. 104 ust. 1 pkt 4 lit dotyczy bowiem specjalności innych niż personel służb ruchu lotniczego. Szkolenie personelu służb ruchu lotniczego jest natomiast wymienione w art. 104 ust. 1a pkt 4 lit. e ustawy. W konsekwencji zasadnie można przyjąć, że wobec dodania art. 104 ust. 1a i bez uwzględnienia tej zmiany w brzmieniu art. 94 ust. 1 Prawa lotniczego ustawodawca przesądził, że czynności lotniczych z zakresu działania służb ruchu lotniczego nie można wykonywać w ramach szkolenia lotniczego. Innymi słowy, że podjęcie pracy operacyjnej wymaga uprzedniego uzyskania świadectwa kwalifikacji po przeszkoleniu teoretycznym i praktycznym. W takim ujęciu podjęcie praktyki na stanowisku operacyjnym byłoby zatem możliwe wyłącznie po uzyskaniu stosownego świadectwa kwalifikacji (FIS, AFIS). Świadectwo takie uprawniałoby do podjęcia praktyki nadzorowanej, podobnie jak licencja praktykanta-kontrolera.

Uwzględniając powyższe, wnosimy o zmianę regulacji w zakresie szkolenia informatorów AFIS poprzez zapisanie, że:

- a) Szkolenie wstępne do uzyskania świadectwa kwalifikacji prowadzone w ośrodku szkolenia lotniczego składa się z części teoretycznej i praktycznej (ale nie na stanowisku operacyjnym), po którym następuje egzamin państwowy (teoretyczny i praktyczny),
- b) Po uzyskaniu świadectwa AFIS jego posiadacz ma prawo starać się o uzyskanie uprawnienia uzupełniającego w danej jednostce – upoważniającego do wykonywania czynności w konkretnej jednostce zapewniającej służbę AFIS,
- c) Warunkiem uzyskania uprawnienia uzupełniającego w jednostce powinno być odbycie praktyki w danej jednostce, pod nadzorem „wykwalifikowanego” posiadacza świadectwa AFIS lub instruktora AFIS (OJTI). Zakres godzinowy praktyki w danej jednostce nie powinien być wyższy, niż wymaga się tego np. w UK (40 godz.).
- d) Praktyka powinna odbyć się w danej jednostce, w oparciu o jej wewnętrzne dokumenty i zakończyć wydaniem stosownego zaświadczenia.
- e) W oparciu o przedłożone zaświadczenie o odbytej praktyce, do świadectwa kwalifikacji wpisywane byłoby uprawnienie na konkretną jednostkę (uprawnienie uzupełniające w jednostce).
- f) Odbywanie praktyki w innych jednostkach, w celu uzyskania nowych uprawnień, powinno być znacznie krótsze niż „pierwsza” praktyka i ograniczyć się do spraw związanych z uwarunkowaniami lokalnymi danego lotniska.

4. Zalecenia programowe dla szkoleń

Projektowany załącznik 12 (minima programowe dla kandydatów FIS/AFIS) powoduje nadmierny wzrost objętości rozporządzenia. Dotychczas minima programowe były zapisane w rozporządzeniu w/s licencjonowania w sposób dość ogólny, a szczegółowe wytyczne były publikowane w podręcznikach licencjonowania (wytyczne). Nie wiadomo dlaczego projektodawcy odstąpili od tej zasady. Zmiana jest o tyle niezrozumiała, że dla pozostałych szkoleń (np. uprawnienia OJTI) projektowane rozporządzenie nie reguluje minimów programowych, choć programy szkolenia podlegają „zatwierdzeniu przez Prezesa ULC”. Dlatego też zasadne jest albo powrót do dotychczas obowiązującej zasady publikowania szczegółowych wytycznych programowych w tzw. podręcznikach licencjonowania albo – przy zmianie tej zasady – opracowanie minimów programowych także dla pozostałych szkoleń.

Należy także podnieść, że zakres wiedzy teoretycznej wymaganej od kandydatów AFIS jest nadmierny i obejmuje obszary, które nie przydadzą się w praktyce tej służby (np. organizacje krajowe i międzynarodowe, proces stanowienia prawa, zasady lotu, zakres wiedzy z meteorologii). Dlatego też wnosimy o rewizję zagadnień z zakresu szkolenia teoretycznego, z uwzględnieniem tylko tych spraw, o których wspomina się w zaleceniach ICAO (punkt 28 Circular 211-AN/128) lub EUROCONTROL (s. 76).

5. Przedłużanie i utrzymanie ważności uprawnienia uzupełniającego

Aktualnie obowiązująca regulacja przewiduje, że trzyletnia ważność uprawnienia AFIS w danej jednostce może być przedłużona na podstawie sprawdzianu umiejętności przeprowadzonego przez egzaminatora państwowego. Sprawdzenie takie jest także wymagane „w przypadku przerwy dłuższej niż 12 miesięcy w wykonywaniu czynności informatora służby informacji powietrznej”. W przedmiotowym projekcie proponuje się tymczasem odmienne zasady przedłużania uprawnienia. Po pierwsze, ma być zapewniona praktyka na stanowisku „przez ostatnie 12 miesięcy” (choć projekt nie jest jednoznaczny, czy chodzi o 12 miesięcy przed upływem ważności uprawnienia) w wymiarze zgodnym z zatwierdzonymi procedurami utrzymania kompetencji. Po drugie, wymagane ma być szkolenie uzupełniające (w tym kurs przypominający wiadomości, szkolenie w sytuacjach szczególnych). Po trzecie wreszcie, w trakcie tego szkolenia, ma być dokonana ocena „wiedzy i umiejętności”.

Przede wszystkim należy podnieść, że taki „wielostopniowy” sposób przedłużania uprawnienia jest niejednoznaczny. Nie wiadomo, jaki wymiar praktyki na stanowisku jest wymagany (podlega to uznaniowej ocenie w procesie zatwierdzania procedur utrzymania kompetencji). Nie wiadomo również, jaki jest ostatecznie zakres „szkolenia uzupełniającego”, ani kto będzie dokonywał oceny okresowej. Dlatego też należy sprecyzować w/w kwestie. Samo przedłużanie uprawnień powinno zaś następować poprzez utrwaloną w innych specjalnościach zasadę przedłużenia w oparciu o praktykę albo (alternatywnie) przez sprawdzenie wiedzy i umiejętności przez egzaminatora państwowego. Brak jest natomiast podstaw do wprowadzania obowiązku przechodzenia „szkoleń uzupełniających”, właściwych służbom kontroli ruchu lotniczego. Dlatego też wnosimy o wyraźne zapisanie, że przedłużenie uprawnienia uzupełniającego w jednostce następuje:

- 1) poprzez wykazanie odpowiedniej praktyki w okresie ważności uprawnienia (i zapisanie konkretnego, opartego o wiedzę i doświadczenie wymiaru praktyki dla przedłużenia uprawnienia), ewentualnie dodatkowy sprawdzian na stanowisku operacyjnym przeprowadzony przez instruktora AFIS (OJTI)

albo

- 2) poprzez sprawdzian umiejętności przeprowadzony przez egzaminatora państwowego.

Także utrzymanie ważności uprawnienia nie powinno być uzależniane od praktyki określonej godzinowo w zatwierdzanych przez Prezesa ULC „procedurach utrzymania kompetencji w jednostce”. Wystarczy w tym zakresie utrzymanie dotychczasowej zasady, że ponad 12-miesięczna przerwa w wykonywaniu czynności AFIS wymaga uprzedniego „egzaminu sprawdzającego”. Nakaz opracowania „procedur utrzymania kompetencji” nie powinien bowiem dotyczyć jednostek zapewniających służbę AFIS. Jest to procedura odpowiednia dla służb kontroli ruchu lotniczego, czy FIS. Nie odpowiada natomiast specyfice służby AFIS, która zapewniana jest zazwyczaj okresowo, a nadto w godzinach funkcjonowania danego lotniska.

6. Skracanie programu szkoleń

Przedmiotowy projekt w niejasny sposób reguluje możliwość skracania szkoleń dla osób, które posiadają doświadczenie i wiedzę lotniczą. Nie jest jasna relacja pomiędzy § 32 ust. 3 (dlaczego nie odsyła do całego ust. 1, a więc np. szkoleń uzupełniających), a np. § 90. Konieczne jest bardziej precyzyjne zapisanie zasad skracania szkoleń (ze wskazaniem których). Pożądane byłoby także zapisanie, że posiadanie konkretnych uprawnień lotniczych zwalnia ze szkoleń w określonej części.

7. Uznawanie doświadczenia instruktorów i kontrolerów

Jeśli pominąć możliwość „skracania programu szkoleń”, to projekt nie reguluje kwestii niezmiernie ważnej w praktyce, to jest uznawania wiedzy i umiejętności osób posiadających uprawnienia instruktorskie (w tym kontrolerskie). Jeżeli rozporządzenie wejdzie w życie w planowanym kształcie, wówczas osoby w pełni predysponowane do pełnienia służby AFIS będą musiały – w celu uzyskania świadectwa AFIS – przechodzić „skrócone szkolenie” oraz egzamin państwowy. Dotyczy to na przykład:

- 1) instruktora kontrolerów lotniczych OJTI,
- 2) kontrolera lotniczego posiadającego uprawnienia w jednostce, w której jest zapewniany AFIS,
- 3) instruktora szkolenia lotniczego, choć ten posiada wiedzę i doświadczenie z tzw. nadzorowania lotów szkolnych, a według poprzednio obowiązujących regulacji (Zarządzenie MTiGM z dnia 10 lipca 1993) uprawniony był do pełnienia wszystkich czynności, które dzisiaj dotyczą służby AFIS, tyle że pod inną nazwą (kierownik lotów – m.in. obserwowanie ruchu, udzielanie informacji niezbędnych do wykonywania zadań lotniczych, łączność z organem kontroli ruchu lotniczego).

Dlatego też wnosimy, aby zapisać że:

- 1) instruktor kontrolerów OJTI może wykonywać uprawnienia instruktora AFIS (OJTI),
- 2) kontroler posiadający ważne uprawnienie w danej jednostce może wykonywać czynności AFIS w tej jednostce,
- 3) instruktor szkolenia personelu latającego (dowolnej specjalności) może uzyskać świadectwo kwalifikacji AFIS po skróconym szkoleniu, bez egzaminu państwowego, a na poczet praktyki „w jednostce” zalicza się nadzorowanie lotów szkolnych z danego lotniska.

8. Uprawnienie z języka angielskiego

Przedmiotowy projekt przewiduje, że informator AFIS, który nie posiada uprawnienia uzupełniającego w odniesieniu do języka angielskiego, będzie mógł uzyskać jedynie uprawnienie w jednostce wyłącznie dla lotniska niekontrolowanego, na którym nie jest dopuszczony międzynarodowy ruch lotniczy. Wydaje się, że taka regulacja wykracza poza zakres delegacji ustawowej dla rozporządzenia, które dotyczy licencjonowania personelu, a nie zasady zapewniania służby AFIS. Rozporządzenie powinno wyłącznie określać zasady zdobywania i utrzymywania ważności uprawnienia w zakresie języka angielskiego, definiując to uprawnienie jako upoważniające do wykonywania czynności informatora AFIS w języku angielskim. Natomiast to, czy w danej jednostce (na danym lotnisku) służba taka jest zapewniana w języku angielskim, powinno zależeć od decyzji instytucji zapewniającej służbę AFIS w tej jednostce. Stosowna informacja w tym zakresie powinna być oczywiście umieszczona w AIP, jak jest to powszechnie stosowane w AIP innych krajów.

Utrzymanie proponowanej regulacji spowoduje niejasność, gdyż lotniska, na których dopuszczony jest ruch międzynarodowy to nie tylko lotniska wymienione w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 73 ustawy Prawo lotnicze. Są to także lotniska, które nie posiadają przejść granicznych, na których wykonuje się międzynarodowe loty niehandlowe po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 68 ust. 2c ustawy Prawo lotnicze, a także te lotniska, gdzie zgoda taka nie jest wymagana, jeśli idzie o loty wykonywane w granicach obszaru Schengen (art. 68 ust. 2d ustawy). Chodzi więc o wszystkie lotniska w Polsce.

Próba określenia w rozporządzeniu o licencjonowaniu personelu służb ruchu lotniczego zasad zapewniania służby AFIS w języku angielskim na lotniskach niekontrolowanych nie tylko zatem wykracza poza zakres delegacji ustawowej, ale może doprowadzić do tego, że służbę AFIS na każdym lotnisku w Polsce (ze względu na ruch niehandlowy w ramach Schengen) będą mogli zapewniać wyłącznie informatorzy posiadający uprawnienie uzupełniające z języka angielskiego.

Z poważaniem

dr Piotr Kasprzyk
Dyrektor ds. regulacji prawnych
Aeroklub Polski