



Warszawa, 7 lipca 2015 r.

## Opinia

### do ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (druk nr 960)

#### I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem nowelizacji ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze jest umożliwienie wykonywania operacji lotniczych polskim i obcym cywilnym statkom powietrznym na polskich lotniskach wojskowych, które nie są wpisane do rejestru lotnisk cywilnych, z jednoczesnym zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa tych operacji.

W uzasadnieniu załączonym do projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że zmiana ta pozwoli na wykorzystanie cywilnych transportowych statków powietrznych do realizacji zadań Sił Zbrojnych RP między innymi w ramach odpowiedniego zabezpieczenia logistycznego misji stabilizacyjnych wykonywanych przez polskie kontyngenty wojskowe. Jednocześnie wyraźnie podkreślono, że celem wprowadzonych zmian nie jest otwarcie lotnisk wojskowych do użytku publicznego, a jedynie (co do zasady) dopuszczenie wykonywania na tych lotniskach operacji na potrzeby Sił Zbrojnych RP.

W związku z powyższym przedmiotowa ustawa jednoznacznie wskazuje, że cywilne statki powietrzne wykonujące określone w ustawie loty będą mogły startować i lądować na lotniskach wojskowych, których dane techniczne i eksploatacyjne są publikowane w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych.

W myśl przepisów ustawy cywilne statki powietrzne będą mogły startować z lotnisk wojskowych i lądować na lotniskach wojskowych w przypadku wykonywania lotów:

- 1) krajowych wyłącznie przez:
  - a) samoloty z napędem śmigłowym o maksymalnej masie startowej (MTOM) do 5700 kg włącznie lub o liczbie miejsc pasażerskich poniżej 10,
  - b) śmigłowce,

- c) statki powietrzne bez napędu,
  - d) aerostaty;
- 2) w celu realizacji zadań na potrzeby Sił Zbrojnych RP w zakresie przewozu ładunków;
  - 3) w celu realizacji zadań na potrzeby Sił Zbrojnych RP w zakresie przewozu żołnierzy, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Biura Ochrony Rządu oraz pracowników wojska, gdy lotniska te spełniają określone wymagania.

Ustawa przewiduje, że operacje cywilnych statków powietrznych na lotniskach wojskowych udostępnionych dla ruchu cywilnych statków powietrznych będą mogły być dopuszczone za każdorazowym zezwoleniem Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych RP działającego w porozumieniu z dowódcą jednostki organizacyjnej albo związku organizacyjnego Sił Zbrojnych RP, któremu przekazano dane lotnisko wojskowe do użytkowania. Natomiast w odniesieniu do lotów międzynarodowych wykonywanych przez obce cywilne statki powietrzne na potrzeby Sił Zbrojnych RP w zakresie przewozu ładunków lub wskazanych w ustawie osób doprecyzowano, iż tego rodzaju wspomniane zezwolenie będzie wydawane na zasadach i w trybie określonym w art. 18a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67, z późn. zm.).

W ustawie jednoznacznie wskazano, że lotniska wojskowe, z których będą startowały i na których będą lądowały wojskowe statki powietrzne lub cywilne statki powietrzne w przypadku realizacji zadań na potrzeby Sił zbrojnych RP w zakresie przewozu ładunków oraz przewozu wskazanych w ustawie osób, podlegają wyłączeniu z obowiązku wpisu do rejestru lotnisk cywilnych.

Ponadto w celu zapewnienia bezpieczeństwa wykonania cywilnej operacji lotniczej ustawa wprowadza obowiązek przekazywania przez Ministra Obrony Narodowej aktualnych danych technicznych i eksploatacyjnych lotnisk wykorzystywanych do startu i lądowania cywilnego statku powietrznego wraz z kategorią tych lotnisk do publikacji w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczej.

Przedmiotowa ustawa wprowadza także regulacje dotyczące określenia odpowiedzialności na wypadek szkód wyrządzonych w związku z realizacją lotów cywilnych na potrzeby Sił Zbrojnych RP. Ustawa przewiduje, że w przypadku lotu cywilnego statku powietrznego wykonywanego w celu realizacji zadań na potrzeby Sił Zbrojnych RP

w zakresie przewozu ładunków lub określonych w ustawie osób za szkody spowodowane ruchem statku powietrznego odpowiadać będzie, solidarnie z wskazanymi przewoźnikami, Skarb Państwa reprezentowany przez jednostkę organizacyjną lub związek organizacyjny Sił Zbrojnych RP, którym przekazano lotnisko do użytkowania.

Ponadto ustawa precyzuje, że w przypadku ewentualnej katastrofy polskich lub obcych cywilnych statków powietrznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i w polskiej przestrzeni powietrznej, wykonujących loty określone w art. 66a ust. 1, badaniem takiego wypadku będzie zajmowała się Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 95. posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2015 r. w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (druk nr 3228).

Projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Obrony Narodowej, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury. Pierwsze czytanie projektu odbyło się dnia 8 kwietnia 2015 r. Projekt ten był także przedmiotem pracy podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze. Efekt tych prac został zawarty w sprawozdaniu Komisji Obrony Narodowej (druk nr 3489). W odniesieniu do przedłożenia rządowego rozszerzono materię wprowadzanych zmian o regulację dotyczącą zmiany trybu stanowienia planu generalnego lotniska oraz regulację w zakresie działań mających na celu zapewnienie bezpiecznej eksploatacji lotniska.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 czerwca 2015 r. nie zostały zgłoszone poprawki i w związku z tym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania. Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 408 posłów, 1 był przeciw, a 2 wstrzymało się od głosowania.

## **III. Uwagi szczegółowe**

Zasadniczo ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym niemniej jednak należy podzielić uwagi dotyczące zakresu wprowadzanych zmian podczas prac nad projektem przedmiotowej ustawy w Sejmie, które zostały podniesione w „Opinii prawnej w sprawie

dopuszczalności poprawek do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo lotnicze (druk sejmowy 3228)” przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

W trakcie prac nad projektem przedmiotowej ustawy, odniesieniu do przedłożenia rządowego, zostały wprowadzone zasadnicze zmiany, których materia, wykracza poza zakres projektowanej nowelizacji. „Tym samym poprawki te należy uznać za niezgodne z art. 118 ust. 1 w zw. art. 119 ust. 2 Konstytucji. Na powyższą ocenę nie ma wpływu fakt wniesienia poprawek na wczesnym etapie prac ustawodawczych, tj. między 1. a 2. czytaniem. Nawet maksymalnie ogólne określenie materii projektu noweli Prawa lotniczego nie uprawnia bowiem do wniosku, że poprawki te choć w minimalnym zakresie pozostają w zakresie tej materii. Ich ewentualne przyjęcie doprowadziłoby do znacznego, a przy tym niedopuszczalnego poszerzenia materii projektu”.

Jedna z przyjętych poprawek powoduje modyfikację art. 55 ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze. Przepis ten odnosi się do trybu stanowienia planu generalnego lotniska użytku publicznego, tworzonego przez podmiot zakładający lotnisko. Obowiązujące przepisy polegające na obowiązkowym uzgodnieniu tego dokumentu z gminami, których tereny objęte zostały planem generalnym, zastępuje się wymogiem konsultacji planu z tymi gminami. W konsekwencji podmiot sporządzający plan nie miałby obowiązku uwzględnienia uwag gmin, lecz jedynie ustosunkowanie się do tych uwag na piśmie. W opinii Biura Analiz Sejmowych „powyższa poprawka obciążona jest wadą konstytucyjną, gdyż jej materia nie pozostaje w związku z przedstawionym wcześniej zakresem projektu noweli Prawa lotniczego zawartej w druku sejmowym nr 3228. W projekcie nie przewiduje się bowiem modyfikacji zasad tworzenia lotnisk użytku publicznego, tj. lotnisk „otwartych dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzających tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości” (zob. art. 54 ust. 2 Prawa lotniczego). Jak już podano, projekt ogranicza się do kwestii ograniczonego korzystania przez cywilne statki powietrzne z lotnisk wojskowych, co oznacza, że w ogóle nie odnosi się do kwestii lotnisk, które można zakwalifikować jako lotniska użytku publicznego. Wydaje się, że poprawka w rażący sposób narusza zarysowany wyżej standard konstytucyjny wyznaczający granice dopuszczalności materii poprawek.

Przedmiotem drugiej poprawki jest znaczne rozbudowanie art. 82 Prawa lotniczego, który odnosi się do działań mających na celu zapewnienie bezpiecznej eksploatacji lotniska. Chodzi tu wycinek tego problemu uregulowany w art. 82 ust. 7 ustawy, tj. o wnioskowanie

do uprawnionych organów o wydanie decyzji w sprawie usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, a stanowi zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania. W poprawce proponuje się rozszerzenie listy podmiotów uprawnionych do występowania z wnioskami w ww. sprawach, a także wprowadza szczegółowe regulacje dotyczące wycinki drzew i krzewów – w sytuacjach, gdy stanowią one przeszkody w rozumieniu art. 82 ust. 7 ustawy.

Przepisy objęte zakresem poprawki nie pozostają w związku z materiałą projektu zawartego w druku nr 3228. Nie odnoszą się bowiem do kwestii lotów cywilnych związanych z potrzebami Sił Zbrojnych na lotniska wojskowe, choć oczywiście kwestia bezpieczeństwa lotnisk wojskowych w związku z tymi lotami również w pewnym zakresie objęta jest zakresem opiniowanej poprawki. Art. 82 Prawa lotniczego obejmuje bowiem kwestie bezpiecznej eksploatacji wszelkich lotnisk, a więc i wojskowych. Zakres poprawki, odnosząc się do kwestii usuwania zagrażających bezpieczeństwu przeszkód na wszystkich lotniskach, oznacza, że materia projektu, do którego poprawka się odnosi, ulega zasadniczemu poszerzeniu. Skala „szerokości” poprawki jest przy tym tak duża, że należy poprawkę uznać za niedopuszczalną konstytucyjnie. Co więcej, jak wynika z dotychczasowych uwag, *clue* poprawki odnosi się do problemu wycinki drzew i krzewów z terenu lotnisk, które to zagadnienie w ogóle nie zostało objęte zakresem projektu. Fakt ten wzmacnia tezę, w myśl której poprawka jest niedopuszczalna”.

Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się zasadnym rozważenie możliwości przyjęcia poprawki w celu usunięcia regulacji, których przyjęcie doprowadziło do niedopuszczalnego poszerzenia zakresu przedmiotowej ustawy w odniesieniu do materii zawartej w jej projekcie.

*Propozycja poprawki:*

*– w art. 1 skreśla się pkt 2 i 7.*

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*