



Instytut
Rozwoju i Promocji
Lotnictwa

ANALIZA • WARSZAWA • 7 WRZEŚNIA 2026 R.

Nowelizacja Prawa lotniczego: projektowany art. 120a (ATC i AFIS)

Instytut Rozwoju i Promocji Lotnictwa przedstawia uwagi do projektowanego art. 120a Prawa lotniczego. Sam cel zmiany uważamy za słuszny: niezgodność wytkniętą w inspekcji standaryzacyjnej trzeba usunąć, a prawo krajowe powinno wskazywać, co bierze się pod uwagę przy ocenie, czy na danym lotnisku potrzebne są służby ruchu lotniczego. Wątpliwości budzi natomiast sposób, w jaki projekt to rozwiązuje. Przepis w obecnym brzmieniu nakłada obowiązek o poważnych skutkach finansowych na podmiot, który nie ma jak go wykonać, opiera się na kryteriach wziętych z aktu dotyczącego zupełnie innej materii i nie mówi ani jak zarządzający lotniskiem miałby podważyć wyliczenie, ani kiedy obowiązek wygasa. Piszemy o tym teraz, kiedy zmiany są jeszcze łatwe do wprowadzenia, dlatego obok samych zastrzeżeń proponujemy gotowe brzmienie przepisu, które usuwa wytkniętą niezgodność i nie wykracza poza art. 3a rozporządzenia 2017/373. Tą samą drogą poszły Niemcy i Francja.

1 Wstęp

Art. 3a rozporządzenia 2017/373 nakazuje **państwom członkowskim** określić **potrzebę zapewnienia służb** ruchu lotniczego z uwzględnieniem wszystkich czterech czynników: rodzajów ruchu, intensywności ruchu, warunków meteorologicznych i innych istotnych czyn-

ników. Druga część tego obowiązku wynika z art. 3 ust. 6 tego samego rozporządzenia: państwa dopilnowują, aby wskazano, jakie służby mają zostać zapewnione. W obu przepisach **adresatem jest państwo**, a czasownik brzmi "określają potrzebę", nie "ustanawiają służbę".

Pismo Ministerstwa Infrastruktury podaje, że w ramach inspekcji standaryzacyjnej EASA zarzucono Polsce, że nie określiła tych czynników. Treści, numeru ani klasy ustalenia nie znamy, ponieważ raporty EASA nie są publikowane.

Ministerstwo Infrastruktury próbuje załatwić to najprościej: wpisać do ustawy zamknięty test liczbowy i obarczyć wynikającym z niego obowiązkiem zarządzającego lotniskiem. Rozumiemy tę drogę, ale prawo UE każe państwu ocenić sytuację, a projekt zamiast oceny stawia automat i na dodatek przerzuca ciężar na podmiot, który nie ma jak go wykonać.

2 Co ma się zmienić

Stan obecny

Art. 120 ust. 3 Prawa lotniczego (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1431): "Instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego tworzą cywilne lotniskowe organy służb ruchu lotniczego działające w przestrzeni kontrolowanej." Adresatem jest instytucja (PAŻP), nie zarządzający.

Art. 120 ust. 4: zarządzający lotniskiem niekontrolowanym "w zależności od potrzeb **może** zapewnić" AFIS albo kierującego lotami. Art. 120 ust. 4a przewiduje dla AFIS potwierdzenie spełnienia wymagań oświadczeniem zamiast certyfikatu.

Art. 68 ust. 2 i 3 (obowiązki zarządzającego) nie zawiera obowiązku ustanowienia jakiegokolwiek służby ATS. Najbliższy jest ust. 2 pkt 12: "zapewnić dostarczanie informacji meteorologicznej dla potrzeb użytkowników lotnisk". Katalog jest jednak otwarty ("obowiązany jest w szczególności"), więc mocniejszym argumentem jest to, że wszystkie obowiązki z art. 68 są wykonalne siłami zarządzającego, a ustanowienie ATS wymaga działania osób trzecich.

Art. 41 ust. 1 rozporządzenia 2018/1139 wymaga certyfikatu dla ATS, a ust. 5 dopuszcza dla służby informacji powietrznej tryb deklaracji, jeżeli państwo tak zdecyduje i notyfikuje to Komisji. W prawie krajowym wyznaczenie instytucji następuje decyzją ministra właściwego do spraw transportu po opinii Ministra Obrony Narodowej i Prezesa ULC (art. 127 ust. 2), a certyfikuje Prezes ULC (art. 127 ust. 4). Art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2024/2803, które uchyliło rozporządzenie 550/2004, nakazuje państwom gwarantować zapewnianie ATS na zasadzie wyłączności i wyznaczać w tym celu instytucje, takie jak PAŻP.

Zarządzający lotniskiem może dziś dobrowolnie wystąpić także w roli podmiotu zapewniającego służbę i tak się dzieje: Warmia i Mazury sp. z o.o. (EPSY) oraz Port Lotniczy Bydgoszcz S.A. (EPBY) zapewniają na swoich lotniskach służbę ruchu lotniczego w postaci AFIS i pobierały w 2024 r. opłatę terminalową (przypis 2 na str. 7 sprawozdania PAŻP za 2024 r.). Ale to ich własna decyzja, a nie obowiązek.

Stan projektowany

Obowiązek ATC (ust. 1) i AFIS (ust. 2) spada na zarządzającego lotniskiem, w trybie oznajmującym ("ustanawia"), z terminem 24 miesięcy (ust. 3) i możliwością dołożenia AFIS tam, gdzie jest ATC, z zastrzeżeniem zamienności (ust. 5). Do art. 120 ust. 4 dopisuje się na końcu "z zastrzeżeniem art. 120a ust. 2".

Uzasadnienie tego przepisu przejściowego stwierdza jednocześnie: "Przyjęte terminy uwzględniają także aspekt zależności terminu ustanowienia ww. służb od możliwości Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, która będzie odpowiedzialna za ich zapewnienie". Projekt nakłada obowiązek na jeden podmiot, zakładając w uzasadnieniu, że wykona go inny, którego do niczego nie zobowiązuje i którego relacji z zarządzającym w ogóle nie reguluje.

3 Kryteria ATC (ust. 1)

Z konstrukcji wynika, że lit. a, b i c muszą być spełnione łącznie w każdym z trzech kolejnych lat kalendarzowych, a dochodzi do nich pkt 2 (główna droga startowa przyrzadowa).

Lit. a: poziom natężenia ruchu duży wg pkt 1.1 Załącznika 14 tom I

Oryginał: Light "not greater than 15 per runway or typically less than 20 total aerodrome movements"; Medium "of the order of 16 to 25 per runway or typically between 20 to 35"; Heavy "of the order of 26 or more per runway or typically more than 35". Nota 1: "the arithmetic mean over the year of the number of movements in the daily busiest hour".

Dwa mierniki ("per runway" i "total aerodrome movements") połączono spójnikiem "or". Na lotnisku jednodrogowym dają różne wyniki: przy 26 do 35 operacjach miernik na drogę startową daje "duży", a lotniskowy "średni". Projekt nie wskazuje, który ma pierwszeństwo, mimo że przesądza to o powstaniu obowiązku. Ministerstwo może wskazać, że w razie zbiegu stosuje się kategorię wyższą, ale przy obowiązku majątkowym rzędu miliona złotych reguła pierwszeństwa musi być w ustawie, a nie w domyśle.

Osobna sprawa to sama definicja. ICAO celowo relatywizuje progi zwrotami "of the order of" i "typically". Urzędowy polski przekład (obwieszczenie nr 17 Prezesa ULC z 2.07.2021, Dz. Urz. ULC 2021 poz. 41) oba zwroty pomija: "Średni - kiedy liczba operacji lotniczych podczas przeciętnej godziny szczytu wynosi od 16 do 25 dla jednej drogi startowej lub mieści się pomiędzy 20 a 35 dla całego lotniska"; "Duży - (...) wynosi 26 lub więcej (...) lub przekracza 35". Uzasadnienie w dokumencie Ministerstwa powtarza ten przekład niemal dosłownie, więc różnica wobec oryginału nie jest dziełem resortu, tylko tłumaczenia, a Ministerstwo oparło się na tekście, którym dysponuje.

Wyniku to jednak nie zmienia. Ustawa buduje obowiązek majątkowy na definicji, która w oryginale jest szacunkowa, a jej polska wersja zgubiła te zastrzeżenia. Sam art. 120a nie zawiera liczb i odsyła do pkt 1.1 w całości, więc przy sporze strona może sięgnąć po tekst autentyczny. Definicja, która w ICAO służy do projektowania lotnisk, nie nadaje się na hipotezę normy nakładającej niemały wydatek na zarządzającego lotniskiem aeroklubowym.

Lit. b: operacje związane z przewozem lotniczym powyżej 50% wszystkich operacji

Art. 2 pkt 13 Prawa lotniczego: "przewozem lotniczym jest lot lub seria lotów, w których przewozi się pasażerów, towary lub pocztę, za wynagrodzeniem". Uzasadnienie mówi natomiast o "komercyjnym transporcie lotniczym", co odpowiada unijnemu CAT i nie pokrywa się z definicją ustawową. Do tego zwrot "operacji **związanych** z przewozem lotniczym" dokłada kolejny element nieostry.

Zostaje pytanie, jak ten udział policzyć. Ten sam przewoźnik wykonuje z lotniska loty różnego rodzaju: handlowe, szkoleniowe, dolotowe i techniczne. O kwalifikacji decyduje cel pojedynczego lotu, a nie status wykonawcy, więc każdą operację trzeba przypisać osobno. Projekt nie wskazuje źródła danych ani nie tworzy obowiązku ewidencyjnego po stronie zarządzającego czy przewoźnika. Nie wiadomo więc, kto te dane zbiera i weryfikuje, ile taka ewidencja kosztuje ani kto ma ją sfinansować (zob. B.2 i B.4). Bez tego udział "powyżej 50%" pozostaje wielkością szacowaną, a od szacunku zależy wydatek rzędu miliona złotych.

Lit. c: warunki IMC przez ponad 50% czasu

Art. 2 pkt 91 rozporządzenia 923/2012 definiuje IMC jako warunki "będące poniżej minimalnych warunków meteorologicznych określonych dla lotów z widocznością". Minima VMC określa SERA.5001 wraz z tabelą S5-1; różnią się one według przedziału wysokości oraz klasy przestrzeni, a przypis do tabeli dopuszcza za zgodą właściwego organu obniżenie widzialności do 1500 m, a dla śmigłowców do 800 m.

Dla konkretnego lotniska klasa przestrzeni jest znana z AIP. Projekt nie mówi, procentem jakiego okresu jest "procent czasu" (doby, roku, godzin publikowanych), nie wskazuje źródła danych ani sposobu ich dokumentowania. Uzasadnienie mówi o warunkach "przeważających", ale to słowo nie weszło do tekstu projektowanego przepisu.

Załącznik 14 tom I nie zna kryterium udziału IMC w czasie. Fraza "percentage of time" występuje tam w definicji "Usability factor" i dotyczy składowej bocznej wiatru przy wyznaczaniu kierunku drogi startowej. Twierdzenie uzasadnienia, że zwrot "procent czasu" zaczerpnięto z Załącznika 14, jest więc prawdziwe co do samego zwrotu i nieprawdziwe co do kryterium: takiego kryterium Załącznik 14 nie zna.

Archiwum METAR (Iowa Environmental Mesonet, 2025, po 8761 obserwacji godzinnych na stację, kryterium: podstawa BKN/OVC/VV poniżej 1500 ft albo widzialność poniżej 5 km): EPWA 19,2%, EPKK 19,2%, EPBY 22,0%, EPPO 22,2%, EPKT 23,6%, EPGD 24,2%, EPLL 25,2%, EPSY 28,2%. Przyjęte kryterium **zawyża** IMC względem definicji z rozporządzenia 923/2012, więc rzeczywisty udział jest jeszcze niższy. Próba obejmuje osiem dużych portów z METAR, a na lotniskach aeroklubowych METAR-u nie ma. Nie zmienia to faktu, że próg 50% nie jest w Polsce osiągany, i to z bardzo dużym zapasem. Ponieważ przesłanki ust. 1 muszą wystąpić łącznie, obowiązek ustanowienia ATC z art. 120a przy obecnych danych nie powstanie na żadnym lotnisku. Nie znaczy to, że kontroli ruchu w Polsce nie będzie: służby kontroli na dużych lotniskach powstają na podstawie art. 120 ust. 3 (przestrzeń kontrolowana) i tworzy je instytucja, a nie zarządzający.

4 Kryteria AFIS (ust. 2)

Konstrukcja jest tu inna niż w ust. 1: wystarczy spełnienie jednego kryterium. Brak także jakiegokolwiek okresu odniesienia.

Ta różnica przekłada się wprost na nierówne traktowanie adresatów. Obowiązek kontroli powstaje dopiero wtedy, gdy trzy kryteria wystąpią łącznie w każdym z trzech kolejnych lat; obowiązek AFIS - gdy wystąpi jedno, bez wskazania okresu, w którym ma to nastąpić. Obowiązek łatwiej więc powstaje na lotnisku mniejszym niż na większym, choć to właśnie mniejsze gorzej ten koszt udźwignie (zob. B.9).

Pkt 1: natężenie ruchu co najmniej średnie

Ten sam problem dwóch mierników co przy ust. 1 lit. a. Dodatkowo w ust. 2 nie ma odpowiednika zwrotu o trzech latach, więc nie wiadomo, za jaki rok bada się natężenie.

Pkt 2: operacje statków średniej lub ciężkiej kategorii turbulencji

Wg pkt 4.9.1.1 PANS-ATM (Doc 4444, wydanie 16., polski tekst z obwieszczenia nr 22/2025 Prezesa ULC) kategoria "średni" ("medium") to typy o maksymalnej certyfikowanej masie startowej poniżej 136 000 kg, ale powyżej 7 000 kg; "light" to 7 000 kg lub mniej. Kategorię M mają m.in. Mi-8, S-70i, Pilatus PC-24, Embraer Phenom 300, Cessna Citation XLS, a także cały typowy ruch regionalny i wąskokadłubowy (ATR 72, Dash 8 Q400, E170, E190, B738, A320). Kategorię L mają np. Phenom 100, Citation M2, HondaJet, PC-12, King Air, Caravan.

Projekt przepisu nie zawiera progu liczbowego, częstotliwości ani okresu odniesienia. Brzmienie "operacje lotnicze wykonują statki powietrzne" ma obie liczby mnogie i czas teraźniejszy niedokonany, co wskazuje na stan powtarzalny. Nie wiadomo jednak, ile operacji i w jakim okresie uruchamia obowiązek ani kiedy on ustaje.

Kogo realnie obejmie

Rejestr lotnisk cywilnych ULC na 31.08.2026 liczy 66 pozycji: 15 użytku publicznego certyfikowanych, 8 o ograniczonej certyfikacji, 29 niepodlegających certyfikacji, 14 użytku wyłącznego. AIP IFR (AD 2) obejmuje 15 lotnisk, wszystkie z TWR. Spośród 51 pozostałych pozycji AFIS mają dwa lotniska: Warszawa-Babice (EPBC) i Mielec (EPML). 49 lotnisk nie ma żadnej służby ATS; 45 z nich publikuje w AD 4.9 znak wywoławczy typu RADIO, cztery bazy LPR nie publikują żadnego. Paliwo JET A-1 jest dostępne wg AD 4.4 na 16 lotniskach spoza tomu IFR (EPBC, EPKA, EPKE, EPKP, EPKW, EPLS, EPLU, EPML, EPPT, EPSU, EPSW, EPZA plus cztery bazy LPR). To wskazuje na możliwość obsługi ruchu turbinowego, ale nie przesądza kategorii turbulencji, bo turbośmigłowce i śmigłowce poniżej 7 t są w kategorii lekkiej.

Nie istnieją publiczne dane o liczbie operacji na lotniskach GA i aeroklubowych. Statystyka ULC obejmuje 15 portów i ruch handlowy, z dopiskiem "dane nie uwzględniają pasażerów w ruchu tranzytowym oraz G.A.". Nie da się dziś wskazać, ilu lotnisk ust. 2 może dotyczyć. Górną granicą jest 49 lotnisk bez służb, ale to granica czysto teoretyczna.

Warto odnotować, że kryterium z ust. 2 spełnia Lotnisko Chopina (duże natężenie ruchu), a kryterium ATC z ust. 1 już nie, bo IMC wynosi tam 19,2% zamiast wymaganych ponad 50%. Z projektowanego przepisu wynikałby więc dla Warszawy obowiązek ustanowienia AFIS, a nie kontroli ruchu, którą lotnisko ma dziś na zupełnie innej podstawie.

5 Wady projektowanych przepisów

A. Numeracja, odesłania, redakcja

A.1. Brak ust. 4

Tekst art. 120a przytoczony w piśmie ma jednostki 1, 2, 3 i 5: po ust. 3 następuje bezpośrednio ust. 5. Albo z projektu wypadł fragment i nie przenieumerowano reszty, albo pismo nie cytuje całości. § 57 ust. 2 ZTP wymaga zachowania ciągłości numeracji ustępów w obrębie artykułu, a akurat w tym miejscu mogłaby stać reguła ustaniania obowiązku, której w projekcie brakuje.

Propozycja IRiPL

Jeżeli ust. 4 w projekcie nie występuje, proponujemy, aby zawierał regułę ustaniania obowiązku (B.6).

A.2. Puste odesłanie w przepisie przejściowym

Art. 3 ust. 2 projektu odsyła do "przesłanek określonych w art. 120a ust. 3", a ust. 3 nie zawiera własnych przesłanek: sam odsyła do kryteriów z ust. 1 i ust. 2 i dodaje termin. Narusza to § 157 ZTP ("Nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania").

Propozycja IRiPL

Odsyłać bezpośrednio do przepisu z kryteriami, a nie do przepisu z terminem. W modelu Instytutu przepis przejściowy brzmi inaczej: "w ciągu 12 miesięcy od wejścia w życie Prezes ULC wszczyna z urzędu postępowanie wobec lotnisk, na których wskaźniki ilościowe były przekroczone w trzech ostatnich pełnych latach kalendarzowych".

A.3. Odesłanie do polskiego rozporządzenia wykonawczego

§ 4 ust. 3 ZTP: "W ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2; nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych." Odesłania do rozporządzeń UE i do Załącznika 14 mieszczą się w wyjątku z ust. 2, więc zakaz trafia **wyłącznie** w art. 120a ust. 2 pkt 2 (odesłanie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3.04.2023). Wielostopniowość narusza dodatkowo § 157 ZTP. Inaczej mówiąc, ustawa stoi w hierarchii wyżej niż rozporządzenie ministra. Zasady techniki prawodawczej zabraniają, żeby ustawa "pożyczała" treść z rozporządzenia, bo wtedy minister mógłby sam, bez Sejmu, zmienić znaczenie ustawy, zmieniając własne rozporządzenie.

Propozycja IRiPL

Skreślić pkt 2 jako samodzielną przesłankę (B.1). Jeżeli kategoria turbulencji ma zostać w ustawie, wpisać ją wprost, definicją materialną: "statek powietrzny o maksymalnej masie startowej większej niż 7 000 kg", bo tak wygląda granica między kategoriami w Doc 4444. Wtedy odesłanie w ogóle nie jest potrzebne.

A.4. Trzy różne czasowniki na tę samą materię

Zarządzający "ustanawia" służbę (art. 120a), "może zapewnić" służbę (art. 120 ust. 4), a instytucja "tworzy" organy (art. 120 ust. 3). Narusza to § 9 i § 10 ZTP. Prawo UE rozdziela te pojęcia konsekwentnie: ATS.TR.110 nosi tytuł "Ustanowienie organów zapewniających służby ruchu lotniczego", czyli utworzenie jednostki, która ma pracować, a służby są **zapewniane** (ATS.TR.105), czyli wykonywane na bieżąco. Projekt każe "ustanowić służbę", czego w prawie UE nie ma. Każde z tych słów sugeruje inną czynność, a nie wiadomo, czy "ustanowić" znaczy podpisać umowę z PAŻP, samemu zatrudnić informatora, czy wybudować wieżę.

Propozycja IRiPL

Przyjąć terminologię rozporządzenia 2017/373: potrzebę zapewnienia służby "stwierdza się", służbę "zapewnia" instytucja, a organ "ustanawia" instytucja (ATS.TR.110). Zarządzający lotniskiem "udostępnia" infrastrukturę.

B. Wady merytoryczne

B.1. Brak progu w ust. 2 pkt 2

Brak liczby operacji, częstotliwości i okresu. Spełnienie pkt 2 czyni badanie pkt 1 bezprzedmiotowym. Punkt 2 mówi tylko tyle, że na lotnisku "operacje wykonują" cięższe statki powietrzne, w praktyce powyżej 7 ton: Mi-8 i Mi-17, M28 Bryza, większość odrzutowców dyspozycyjnych (Phenom 300, PC-24, Citation CJ4). Nie mówi, ile operacji, jak często ani od kiedy liczyć. Jedno lądowanie w roku zapewne nie wystarczy, ale przepis nie rozstrzyga, czy wystarczy dziesięć. Od odpowiedzi zależy wydatek rzędu miliona złotych.

Propozycja IRiPL

Skreślić pkt 2 jako samodzielną przesłankę. Kategoria turbulencji statków korzystających z lotniska to jeden z czynników oceny potrzeby (tak jak w GM1 do art. 3a: mieszanka typów i prędkości), nie automat. Jeżeli Ministerstwo chce zachować przesłankę ilościową, trzeba ją domknąć: "regularne operacje" zdefiniowane liczbą operacji rocznie w każdym z trzech ostatnich lat kalendarzowych, z liczbą wynikającą z danych ULC i ujawnioną w ocenie skutków regulacji.

B.2. Brak okresu odniesienia w całym ust. 2

Nie wiadomo, za jaki rok bada się natężenie z pkt 1 ani w jakim okresie liczy się operacje z pkt 2. Kryteria mówią o "trzech kolejnych latach" i "przeciętnej godzinie szczytu", ale nie mówią, o które lata chodzi, ani od którego dnia obowiązek powstaje. Od tego dnia będą 24 miesiące na utworzenie służby.

Propozycja IRiPL

Okresem odniesienia jest rok kalendarzowy. Dniem spełnienia kryteriów jest 31 grudnia trzeciego roku, a w modelu Instytutu dzień, w którym decyzja stała się ostateczna. Dane pochodzą z ewidencji przekazywanej Prezesowi ULC na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 8 Prawa lotniczego, rozszerzonej o liczbę operacji w najruchliwszej godzinie doby, albo kryterium opiera się na rocznej liczbie operacji, którą ULC już zbiera.

B.3. Brak zdefiniowanego "dnia spełnienia kryteriów"

Kryteria z ust. 1 są kryteriami rocznymi (Nota 1 do definicji Aerodrome traffic density: średnia arytmetyczna z całego roku z liczby operacji w najruchliwszej godzinie doby). Nasuwa się 31 grudnia trzeciego roku, ale przepis tego nie przesądza.

Propozycja IRiPL

Wpisać dzień wprost, jak w przypadku B.2.

B.4. Brak organu stwierdzającego i brak drogi odwoławczej

Obowiązek powodujący skutki majątkowe rzędu miliona złotych powstaje sam z siebie, bez decyzji Prezesa ULC i bez trybu kwestionowania ustalenia. Obowiązek sprawozdawczy istnieje (art. 68 ust. 2 pkt 8), ale nie jest skrojony pod kryteria art. 120a: systematyka rozporządzenia 437/2003 nie daje rozdzielczości godzinowej, której wymaga definicja przeciętnej godziny szczytu. Projekt nie wprowadza nowego obowiązku ewidencyjnego i nie wycenia

kosztu jego wdrożenia. Jeśli zarządzający uważa, że operacje policzono źle, nie ma trybu, w którym mógłby to zakwestionować. Projekt nie mówi też, co grozi za niewykonanie obowiązku. Obowiązek na milion złotych bez decyzji, bez odwołania i bez sankcji nie działa w żadną stronę: nie chroni lotniska przed pomyłką i nie daje organowi nadzoru narzędzia egzekucji.

Propozycja IRiPL

Potrzebę zapewnienia służby stwierdza minister właściwy do spraw transportu w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek albo po zasięgnięciu opinii Prezesa ULC, z pełnym trybem Kodeksu postępowania administracyjnego i skargą do sądu administracyjnego. Tak działa dziś wyznaczenie instytucji z art. 127 ust. 2 Prawa lotniczego. Do tego należałoby wprowadzić obowiązek ewidencji operacji dla zarządzających lotniskami niekontrolowanymi, żeby decyzja miała oparcie w danych.

B.5. Nie wiadomo, czego dotyczy termin 24 miesięcy

Zdanie z terminem jest tak zbudowane, że nie wiadomo, czy 24 miesiące dotyczą obu służb, czy tylko AFIS. Uzasadnienie mówi jedno, przepis drugie. Dla wieży kontroli 24 miesiące to i tak bardzo mało, bo rekrutacja i szkolenie kontrolerów trwają latami, a bez terminu obowiązek byłby natychmiastowy, czyli niewykonalny od pierwszego dnia. Dla lotnisk spełniających kryteria w dniu wejścia w życie ustawy art. 3 ust. 1 przepisu przejściowego daje wprost 24 miesiące. Bez terminu zostają wyłącznie lotniska, które spełnią kryteria ATC po tym dniu.

Propozycja IRiPL

Termin wpisany do decyzji: nie krótszy niż 24 miesiące dla AFIS i 36 miesięcy dla służby kontroli, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Termin ma dotyczyć instytucji zapewniającej służbę, bo to ona ma go dotrzymać.

B.6. Brak przepisu o ustaniu obowiązku

W tekście przytoczonym w piśmie nie ma przepisu o ustaniu obowiązku po spadku natężenia ruchu, o zawieszeniu lub przerwaniu biegu terminu ani o trybie zniesienia raz ustanowionej służby. Lotnisko, które miało trzy ruchliwe lata, a potem straciło głównego użytkownika, ma utrzymywać wieżę bezterminowo. Skoro przepis mówi, kiedy obowiązek powstaje, powinien mówić także, kiedy wygasa.

Propozycja IRiPL

Prezes ULC ocenia co trzy lata, czy przesłanki nadal zachodzą. Minister uchyla decyzję z urzędu albo na wniosek zarządzającego, gdy ustały. Do tego możliwość zapewniania służby w ograniczonych godzinach albo sezonowo, ogłaszanych w AIP Polska.

B.7. Brak reguły pierwszeństwa między dwoma miernikami natężenia (zob. część 3)

Definicja natężenia ruchu z Załącznika 14 podaje dwie liczby: operacje na jedną drogę startową i operacje na całym lotnisku. Na lotnisku z dwiema drogami startowymi każda z nich może dać inny wynik, a projekt nie mówi, która przesądza.

Propozycja IRiPL

Jedna liczba: łączna liczba operacji na lotnisku w przeciętnej godzinie szczytu. W modelu Instytutu natężenie jest jednym z czynników oceny i nie działa jak automatyczny próg.

B.8. Przepis przejściowy: które trzy lata

Art. 3 ust. 1 projektu nakazuje ocenić stan "w dniu wejścia w życie ustawy" przy kryteriach trzyletnich, nie wskazując, czy chodzi o trzy ostatnie zamknięte lata kalendarzowe, czy o trzy lata poprzedzające ten dzień łącznie z rokiem niepełnym. Przy wejściu w życie w połowie roku obie wykładnie dają inny wynik.

Propozycja IRiPL

"Trzy ostatnie pełne lata kalendarzowe poprzedzające dzień wejścia w życie ustawy".

B.9. Nierówne rozłożenie ciężaru między lotniskami

Ust. 1 wymaga trzech kryteriów łącznie w każdym z trzech kolejnych lat, w ust. 2 wystarczy jedno, i to bez wskazania okresu. W efekcie małe lotnisko łatwiej podpada pod obowiązek AFIS niż duże pod obowiązek kontroli. Lotnisko Chopina spełnia kryterium z ust. 2, a kryteriów z ust. 1 nie spełnia (część 4), więc z projektu wynikałoby dla niego obowiązek AFIS. Jednocześnie sporadyczne operacje statku powyżej 7 000 kg wystarczą, żeby ten sam obowiązek powstał na lotnisku aeroklubowym. Kwota jest w obu przypadkach zbliżona, bo wynika z tych samych pozycji oceny skutków regulacji, ale odniesiona do możliwości finansowych adresata różni się o rzędy wielkości: objęcie AFIS-em dziesięciu lotnisk Aero-

klubu Polskiego to 12,4 mln zł nakładu wobec 13,3 mln zł przychodów całej organizacji za 2024 r. (część 6). O ciężarze regulacji przesądza więc to, do którego ustępu trafiło lotnisko, a nie stan bezpieczeństwa ruchu na nim.

Propozycja IRiPL

Jeden mechanizm dla wszystkich lotnisk: decyzja stwierdzająca potrzebę, oparta na tym samym katalogu czynników, z rodzajem służby dobranym do ruchu na konkretnym lotnisku. Wtedy o ciężarze decyduje rzeczywisty obraz ruchu, a nie miejsce lotniska w systematyce przepisu.

B.10. Pominięcie materiałów doradczych EASA do art. 3a

Zarzut inspekcji dotyczy art. 3a, a do tego przepisu Agencja wydała materiały doradcze: GM1 i GM2 do art. 3a ust. 1 (ED Decision 2020/008/R, Easy Access Rules). Nie są one wiążące, ale pokazują, jak Agencja rozumie ten obowiązek, a inspekcja właśnie tak sprawdza, czy państwo obowiązek wykonało. GM1 wymienia wyłącznie czynniki jakościowe: mieszankę typów ruchu i prędkości, wpływ warunków meteorologicznych zależny od charakteru ruchu, akweny i teren górzysty, złożoność przestrzeni oraz język łączności przy AFIS. Nie ma tam ani jednego progu liczbowego. GM2 przewiduje z kolei, co dzieje się na lotniskach, na których państwo uzna służby za niepotrzebne: pozostaje stacja typu UNICOM albo RADIO, z publikacją w AIP. Ani projektowany przepis, ani jego uzasadnienie nie odwołują się do żadnego z tych materiałów. Rozwinięcie w części 7.

Propozycja IRiPL

Oprzeć ustawowy katalog czynników na art. 3a ust. 1 i GM1 do niego, tak jak w części 8, oraz wpisać do ustawy rozwiązanie z GM2 dla lotnisk, na których minister stwierdzi brak potrzeby zapewniania służb.

B.11. Kryteria zaczerpnięte z Załącznika 14, który nie dotyczy służb ruchu lotniczego

Art. 3a wymienia cztery czynniki i żadnego z nich nie definiuje przez odesłanie do Załącznika 14. Mimo to projekt bierze stamtąd dwie z czterech przesłanek ATC (poziom natężenia ruchu i główną drogę startową przyrządową), a uzasadnienie samo przyznaje, że zwrot "procent czasu" został "zaczerpnięty z Załącznika 14 tom I". Załącznik 14 dotyczy lotnisk, ich projektowania i eksploatacji, a definicja poziomu natężenia ruchu służy tam do doboru rozwiązań technicznych, nie do rozstrzygnięcia o obowiązku ustanowienia służby. Służbami ruchu lotniczego zajmuje się Załącznik 11, którego nota do pkt 2.4.1 mówi wprost, że wobec liczby czynników nie udało się opracować konkretnych danych pozwalających określić potrzebę służb

w danym rejonie lub miejscu. Projekt sięga więc po akt, który do tego celu nie jest przeznaczony, i pomija ten, który tę materię reguluje. Zarzut nie dotyczy dopuszczalności samego odesłania, o której mowa w A.3, tylko doboru źródła.

Propozycja IRiPL

Jeżeli natężenie ruchu ma pozostać jednym z czynników oceny, opisać je własną miarą ustawową: liczbą operacji w przeciętnej godzinie szczytu i roczną liczbą operacji, tak jak w części 8. Odesłanie do Załącznika 14 przy kryteriach dotyczących służb nie ma oparcia w art. 3a.

6 Konsekwencje finansowe i kto je poniesie

Co podaje OSR

Pismo przytacza pięć pozycji kosztów jednostkowych: dyżur AFIS 1 000 zł (200 dyżurów rocznie, 200 000 zł), pensja ATCO 13 000 zł miesięcznie (48 miesięco-etatów, 624 000 zł rocznie przy czterech kontrolerach), radiostacje 13 000 zł za sztukę (3 sztuki, 39 000 zł), wpis do RLUN 1 106 zł, wieża kontenerowa 1 000 000 zł. Poza radiostacją nie ma tam żadnych kosztów sprzętu, nie ma też kosztu służby alarmowej, którą organ zapewnia z mocy ATS.TR.110. Brakuje liczby lotnisk objętych regulacją, sumy dla sektora i podziału na warianty ATC i AFIS.

Przy założeniu, że nakłady infrastrukturalne obciążają oba warianty jednakowo (tabela tego nie rozstrzyga, to nasze założenie): wariant **AFIS - 1 240 106 zł** w pierwszym roku i 200 000 zł rocznie; wariant **ATC - 1 664 106 zł** w pierwszym roku i 624 000 zł rocznie.

§ 28 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów wymaga w OSR wskazania podmiotów, na które oddziałuje projekt (pkt 1), wyników analizy wpływu na nie i na sektor finansów publicznych (pkt 3) oraz źródeł danych i przyjętych założeń (pkt 5). Pismo przytacza fragment OSR, a nie całość, więc nie można twierdzić, że pełna ocena tych elementów nie zawiera.

Wycena wieży

Kontenerowa wieża w Modlinie (2012) kosztowała wg relacji branżowej około 6 mln zł, a wieżę stacjonarną szacowano na 15 do 30 mln zł (Poznań 22 mln). Żadna z tych kwot nie ma źródła pierwotnego, a obiekt w Modlinie obsługiwał pełne ATC na lotnisku kontrolowa-

nym z ruchem IFR. Należałoby zatem ujawnić podstawę kalkulacyjną i zróżnicować koszt, skoro na części lotnisk odpowiednie pomieszczenie już istnieje.

Kto poniesie koszt

Dla porządku, bo dalej te pojęcia się przeplatają: służby żeglugi powietrznej to rodzina, w której mieszczą się służby ruchu lotniczego, a w tych ostatnich kontrola ruchu i służba informacji powietrznej. Reguły opłatowe opisane niżej dotyczą całej tej rodziny, więc obejmują tak samo wieżę, jak i AFIS.

Służby żeglugi powietrznej są zapewniane odpłatnie (art. 130 ust. 1 i 1a): opłaty trasowe i terminalowe, obciążające użytkowników przestrzeni, nie zarządzających.

Nie pobiera się opłat nawigacyjnych za loty VFR (art. 130 ust. 6 pkt 1) ani za loty statków o MTOM poniżej 2 ton (pkt 3). Ruch aeroklubowy to niemal wyłącznie te dwie kategorie.

Część kosztów można odzyskać z dotacji celowej z art. 130 ust. 7 i 7a, wypłacanej na wniosek kwartalny. Ale § 3 ust. 2 rozporządzenia MTBiGM z 13.08.2013 (Dz. U. 2013 poz. 1009, zm. Dz. U. 2016 poz. 434) **nakazuje** ustalać koszt obsługi lotów VFR metodą kosztów krańcowych, a § 2 pkt 8 definiuje go jako "koszt gotowości zapewnienia służb nawigacyjnych". Metoda krańcowa nie pokrywa jednorazowego kosztu utworzenia służby na nowym lotnisku, choć samo pojęcie kosztu gotowości część kosztów stałych obejmuje. Obie ścieżki, dotacja i opłata terminalowa, stoją zresztą otworem wyłącznie przed podmiotem ze statusem instytucji zapewniającej służby, czyli po certyfikacji albo oświadczeniu i wyznaczeniu. Zarządzający, który zamiast AFIS wybierze kierującego lotami, nie ma żadnego z nich.

Koszt spada na podmiot, który nie ma z czego go odzyskać, poza opłatami lotniskowymi z art. 77, których lotnisko aeroklubowe zwykle nie generuje w skali kilkuset tysięcy złotych rocznie.

Skutki dla Aeroklubu Polskiego

Aeroklub Polski figuruje w rejestrze ULC jako zarządzający 24 z 66 lotnisk. Objęcie AFIS-em dziesięciu z nich to, przy kosztach jednostkowych z OSR, 12,4 mln zł nakładu i 2 mln zł kosztu bieżącego rocznie, wobec 13,3 mln zł przychodów Aeroklubu Polskiego za 2024 r.

Na Warszawie-Babicach (EPBC) AFIS przestał działać 1.02.2024 (NOTAM G0187/24 "AFIS NOT AVBL"); zastąpił go kierujący lotami, a spór dotyczył stawek godzinowych informatyków. To najlepszy dostępny dowód, że AFIS na lotnisku ogólnego przeznaczenia jest dziś ekonomicznie nie do udźwignięcia.

7 Punkt, w którym konstrukcja nie działa

Najpoważniejsza wada projektu jest jedna: **adresat obowiązku nie ma jak go wykonać, a przyznaje to samo uzasadnienie**. Składa się na to następujący ciąg przepisów:

1. Art. 3a rozporządzenia 2017/373 adresuje obowiązek do **państwa członkowskiego** i sprowadza go do **określenia potrzeby**.
2. Art. 120 ust. 3 Prawa lotniczego powierza **tworzenie cywilnych lotniskowych organów ATS** w przestrzeni kontrolowanej **instytucjom zapewniającym służby**, a projekt tego przepisu nie zmienia.
3. Dopuszczenie podmiotu do zapewniania ATS wymaga certyfikatu (art. 41 ust. 1 rozporządzenia 2018/1139, art. 127 ust. 4 Prawa lotniczego) i wyznaczenia przez państwo (art. 8 rozporządzenia 2024/2803, art. 127 ust. 2 Prawa lotniczego).
4. Uzasadnienie przepisu przejściowego stwierdza, że **za zapewnienie służb odpowiadać będzie PAŻP**.
5. W tekście normatywnym **PAŻP nie występuje ani razu**, projekt **nie nakłada na nią żadnego obowiązku** i nie reguluje relacji zarządzający - instytucja.

Powstaje w ten sposób obowiązek ustawowy o skutkach majątkowych, którego wykonanie zależy od decyzji ministra, certyfikatu Prezesa ULC i woli podmiotu trzeciego, do niczego niezobowiązane. Nie jest to wada redakcyjna, którą można usunąć korektą progów i wymagań. Dla AFIS zarzut jest słabszy, bo art. 120 ust. 4 i 4a dają zarządzającemu realną, uproszczoną ścieżkę oświadczeniową (art. 7 rozporządzenia 2017/373 i pkt ATM/ANS.OR.A.015 lit. a: regularna obsługa nie więcej niż jednego stanowiska pracy albo służba tymczasowa; ta ścieżka **zastępuje** pozostałe wymogi części ATM/ANS.OR wymaganiami zasadniczymi plus A.015).

Ustawa każe zarządzającemu lotniskiem "ustanowić" służbę kontroli ruchu lotniczego, ale zarządzający nie może tego zrobić sam, bo kontrolę ruchu wolno zapewniać tylko instytucji z certyfikatem Prezesa ULC i wyznaczonej decyzją ministra (w Polsce jest to PAŻP). Zarządzający może najwyżej poprosić PAŻP, a PAŻP nie ma w projekcie żadnego obowiązku się zgodzić. To tak, jakby ustawa nakazała deweloperowi ustanowić posterunek policji na osiedlu: może postawić budynek, ale o obsadzie decyduje kto inny i tylko wtedy, gdy uzna to za zasadne. Wynika to zresztą z samego uzasadnienia, w którym wskazano, że służby zapewni PAŻP. Tej zależności nie odzwierciedla jednak tekst normatywny.

Obowiązek ATC nie powstanie nigdzie, bo przesłanka IMC jest nieosiągalna, a obowiązek AFIS obejmuje lotniska bez progu ilościowego, w tym takie, które przyjmują ruch turbinowy sporadycznie. Ciężar regulacji spada na najmniejszych, a OSR mówi głównie o wieży i kontrolerach.

Prawo UE wymaga oceny jakościowej. Materiały doradcze EASA nie są wprawdzie wiążące, ale pokazują, jak Agencja rozumie ten przepis. GM1 do art. 3a(1) wymienia wyłącznie elementy jakościowe: mieszankę typów ruchu i prędkości, wpływ warunków meteorologicznych zależny od charakteru ruchu (wprost: te same warunki mogą być nieistotne tam, gdzie ruch w nich ustaje), akweny i teren górzysty, złożoność przestrzeni, język łączności przy AFIS. Nie ma tam progów liczbowych.

GM2 do art. 3a(1) zachowuje dla lotnisk, na których państwo uzna, że ATS nie są potrzebne, stację typu UNICOM lub RADIO, z publikacją w AIP i sufiksem RADIO wg ICAO Annex 10 tom II. W tym samym duchu brzmi nota do pkt 2.4.1 Załącznika 11 ICAO: "Due to the number of elements involved, it has not been possible to develop specific data to determine the need for air traffic services in a given area or at a given location". Ustawowy próg zastępuje ocenę indywidualną, więc na lotnisku spełniającym kryterium formalne nadzór traci możliwość stwierdzenia, że w konkretnym przypadku ATS nie są potrzebne.

Propozycja IRiPL

Odwrócić konstrukcję - potrzebę zapewnienia służby stwierdza państwo, decyzją, indywidualnie dla lotniska, a decyzja wskazuje rodzaj służby, termin i instytucję, która ma ją zapewnić. Zarządzający lotniskiem ma obowiązek udostępnić pomieszczenia i infrastrukturę, **za zwrotem kosztów**. Koszt zapewniania służby na lotnisku nieobjętym strefą pobierania opłat terminalowych pokrywa się z rozszerzonej dotacji z art. 130 ust. 7 albo przez włączenie lotniska do strefy, w której działa art. 130c ust. 8. Tak wdrożyły art. 3a Niemcy i Francja, tak samo spełnia to ustalenie inspekcji EASA, bo czynniki oceny są w ustawie.

8

Propozycja IRiPL: alternatywne brzmienie przepisów

Propozycja zachowuje cel projektu (usunięcie niezgodności z art. 3a rozporządzenia 2017/373 i określenie krajowych czynników oceny), ale przenosi stwierdzenie potrzeby z automatu ustawowego na decyzję administracyjną, tak jak zrobiły to Niemcy i Francja. Art. 3a ust. 1 rozporządzenia 2017/373 nakazuje państwu określić potrzebę zapewnienia służb ruchu lotniczego z uwzględnieniem rodzajów ruchu, jego natężenia, warunków meteorolo-

gicznych i innych czynników istotnych dla celu służb. Katalog w ust. 1 poniżej odwzorowuje ten przepis i GM1 do niego, więc odpowiada wprost na zarzut inspekcji o brak określonych czynników.

Przedstawione brzmienie traktujemy jako propozycję do dyskusji, wymagającą dopracowania legislacyjnego.

Art. 120a

- 1.** Minister właściwy do spraw transportu, na wniosek Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego albo z urzędu po zasięgnięciu jego opinii, stwierdza, w drodze decyzji administracyjnej, potrzebę zapewnienia na lotnisku służby kontroli lotniska albo lotniskowej służby informacji powietrznej, jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo ruchu lotniczego, biorąc pod uwagę w szczególności:
 - 1)** rodzaje ruchu lotniczego wykonywanego na lotnisku oraz udział statków powietrznych o różnych prędkościach i osiąгах, w tym statków powietrznych o maksymalnej masie startowej większej niż 7 000 kg;
 - 2)** natężenie ruchu lotniczego, w tym liczbę operacji w przeciętnej godzinie szczytu i roczną liczbę operacji w trzech ostatnich pełnych latach kalendarzowych;
 - 3)** warunki meteorologiczne występujące na lotnisku i ich wpływ na wykonywany na nim ruch;
 - 4)** ukształtowanie terenu, przeszkody lotnicze i strukturę przestrzeni powietrznej w rejonie lotniska, w tym sąsiedztwo innych lotnisk i lądowisk;
 - 5)** zdarzenia lotnicze zaistniałe na lotnisku i w jego rejonie;
 - 6)** dotychczasowy sposób zapewniania użytkownikom lotniska informacji użytecznych w ruchu lotniskowym.
- 2.** Decyzja określa:
 - 1)** rodzaj służby;
 - 2)** instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego wyznaczoną w trybie art. 127 albo, w przypadku lotniskowej służby informacji powietrznej, zarządzającego lotniskiem, jeżeli złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 120 ust. 4a;

- 3) termin rozpoczęcia zapewniania służby, nie krótszy niż 24 miesiące, a w przypadku służby kontroli lotniska nie krótszy niż 36 miesięcy od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna;
 - 4) godziny zapewniania służby, jeżeli mają być ograniczone.
3. Zarządzający lotniskiem udostępnia instytucji, o której mowa w ust. 2 pkt 2, pomieszczenia, teren i infrastrukturę niezbędne do zapewniania służby, za zwrotem uzasadnionych kosztów.
 4. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, nie rzadziej niż co 3 lata, ocenia, czy okoliczności, o których mowa w ust. 1, nadal uzasadniają zapewnianie służby, i przedstawia wynik oceny ministrowi właściwemu do spraw transportu. Minister uchyla decyzję z urzędu albo na wniosek zarządzającego lotniskiem, jeżeli okoliczności te ustały.
 5. Instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego wskazana w decyzji jest obowiązana do zapewniania służby w terminie i w zakresie określonych w decyzji.

Zmiany towarzyszące (ustawa Prawo lotnicze)

- **Art. 120 ust. 4:** po wyrazach "lotniskową służbę informacji powietrznej" dodać "z zastrzeżeniem decyzji, o której mowa w art. 120a ust. 1,".
- **Art. 68 ust. 2 pkt 8:** rozszerzyć ewidencję o liczbę operacji w najruchliwszej godzinie doby, żeby kryterium z ust. 1 pkt 2 miało źródło danych.
- **Art. 130:** po ust. 7a dodać ust. 7b: "Dotacji, o której mowa w ust. 7, udziela się także na sfinansowanie kosztów zapewniania służb ruchu lotniczego na lotnisku objętym decyzją, o której mowa w art. 120a ust. 1, nieobjętym strefą pobierania opłat terminalowych, w części niepokrytej opłatami nawigacyjnymi."
- **Przepis przejściowy:** w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy Prezes ULC przedstawia ministrowi wykaz lotnisk, na których w trzech ostatnich pełnych latach kalendarzowych natężenie ruchu odpowiadało co najmniej średniemu natężeniu ruchu lotniskowego (w rozumieniu Załącznika 14) albo które regularnie obsługiwały statki powietrzne o maksymalnej masie startowej większej niż 7 000 kg, wraz z wnioskami o wszczęcie postępowań.

Inspekcja zarzuciła brak określonych czynników, które państwo bierze pod uwagę przy ocenie potrzeby służb. Ustawowy katalog czynników plus decyzja organu spełniają ten wymóg dokładnie tak, jak spełnia go § 27d niemieckiej ustawy LuftVG. Automatyczne progi nie były warunkiem usunięcia niezgodności.

Propozycja nie rozstrzyga statusu kierującego lotami wobec prawa UE ani nie usuwa problemu, że na lotnisku, gdzie minister stwierdzi brak potrzeby ATS, zarządzający pozostaje przy obecnym art. 120 ust. 4. Jeżeli ustalenie EASA obejmowało także instytucję kierującego lotami, potrzebna będzie odrębna zmiana rozporządzenia z 4 października 2017 r.

9

Podsumowanie

Zebrane wyżej uwagi nie podważają celu zmiany, tylko jej konstrukcję. Zamknięty test liczbowy przenosi na zarządzającego lotniskiem rozstrzygnięcie, które art. 3a rozporządzenia 2017/373 powierza państwu, i robi to bez decyzji administracyjnej, bez drogi odwoławczej i bez reguły ustania obowiązku. Model opisany w części 8 usuwa tę samą niezgodność, opierając się na tym samym katalogu czynników, a rozstrzygnięcie zostawia organowi, tak jak § 27d niemieckiej ustawy LuftVG.

Andrzej Korasiak
Wiceprezes Zarządu

Mikołaj Daskocz
Członek Rady Programowej