

# Małgorzata Polkowska

---

## Regulacje prawne zasady „kultury bezpieczeństwa” w systemie raportowania zdarzeń w lotnictwie cywilnym

---

Palestra 58/1-2(661-662), 39-46

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## REGULACJE PRAWNE ZASADY „KULTURY BEZPIECZEŃSTWA” W SYSTEMIE RAPORTOWANIA ZDARZEŃ W LOTNICTWIE CYWILNYM

Termin „kultura bezpieczeństwa” (ang. *just culture, safety culture*), istniejący od wielu lat w lotnictwie cywilnym, związany jest ze zgłaszaniem zdarzeń lotniczych<sup>1</sup> i dochodzeniem powypadkowym.

Ideą przewodnią zasady *safety culture* jest zachęcanie uczestników zdarzeń lotniczych (wypadków, incydentów itp.) do przekazywania informacji o własnych błędach czy omyłkach do właściwych organów prowadzących badanie, bez konsekwencji karnych z tego tytułu. Niezbędnym warunkiem jest przy tym, aby przyczyną zdarzenia lotniczego nie była wina umyślna (ang. *wilful misconduct*) ani poważne zaniedbanie/rażące niedbalstwo (ang. *gross negligence*)<sup>2</sup>. W chwili obecnej obawy związane ze wszczęciem procesu karnego osób raportujących wypadki lotnicze powodują, że proces raportowania wypadków lotniczych, a tym samym badanie i dochodzenie w sprawie wypadku lotniczego, znacząco przeciąga się w czasie. Osoby bądź przedsiębiorstwa zasłaniają się niewiedzą bądź tajemnicą handlową w ujawnianiu danych dotyczących zdarzenia. Chodzi tu o swoisty konflikt interesów.

Jak obliczono, wymiana informacji o zdarzeniach lotniczych bardzo podniosłaby efektywność wykrywania potencjalnych zagrożeń. Taka wymiana jest ukierunkowana na zapobieganie wypadkom przez ułatwienie sprawnego przeprowadzania śledztw. Celem regulacji międzynarodowych jest więc próba wpłynięcia na ograniczenie liczby wypadków w przyszłości poprzez poprawę bezpieczeństwa lotniczego, a więc lepszą znajomość zaistniałych zdarzeń w celu ułatwienia analiz i monitorowania tendencji umożliwiających państwom członkowskim podjęcie działań korygujących i niedopuszczanie do występowania analogicznych zdarzeń w przyszłości<sup>3</sup>.

Z uwagi na złożoność zagadnienia prace legislacyjne mające na celu uregulowanie zasady *safety culture* na poziomie międzynarodowym i europejskim przeciągają się. W chwili obecnej w ICAO<sup>4</sup> trwają zaawansowane prace nad nowym załącznikiem do

---

<sup>1</sup> Zgodnie z aneksem 13 ICAO – Dz. Urz. UL nr 15, poz. 183 z 16 grudnia 2009 r. (Badanie statków i incydentów statków powietrznych) zdarzenie może przybrać formę albo wypadku (z poważnym skutkiem śmiertelnym osób lub poważnym zniszczeniem statku powietrznego), albo incydentu (inne zdarzenie zagrażające bezpieczeństwu operacji lotniczej).

<sup>2</sup> Tłumaczenie polskie pojęcia „*gross negligence*” nie jest jednoznaczne. Dla celu niniejszego artykułu autorka posługuje się bazą tłumaczeń systemu prawniczego EUR-LEX (<http://eur-lex.europa.eu>). Pojęcie to w języku polskim występuje albo jako „rażące niedbalstwo” (np. w dyrektywie nr 2003/42), albo jako „poważne zaniedbanie” (rozporządzenie nr 216/2008).

<sup>3</sup> Zob. preambuła do dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

<sup>4</sup> ICAO – International Civil Aviation Organization – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 7 grudnia 1944 r.<sup>5</sup>, poświęconym zagadnieniom dotyczącym zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym (SMS)<sup>6</sup>, w tym *just culture*. Nowy aneks 19 ma być gotowy w ciągu dwóch lat.

W prawie europejskim próba regulacji zasady *safety culture* pojawiła się w latach 90. Chociaż rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 z 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego<sup>7</sup> nie zawierało pojęcia *safety culture*, to szczegółowe lotnicze europejskie przepisy techniczne JAR-y (ang. *Joint Aviation Requirements*, później przepisy operacyjne tzw. *EU-OPS*), stanowiące załącznik do rozporządzenia, dotyczące m.in. raportowania zdarzeń lotniczych, zawierały przesłanki o niekaralności (niewskazywaniu winy raportującego, tzw. *no blame*), ochronie raportującego oraz wykorzystaniu danych ze zdarzeń lotniczych jedynie w celach zapewnienia bezpieczeństwa (ang. *safety*). Rejestratory lotu miały mieć ograniczone użycie, tj. służyć jedynie w dochodzeniu konkretnego wypadku.

Unijnym aktem prawnym w sprawie zdarzeń lotniczych<sup>8</sup> była dyrektywa Rady nr 94/56/WE z 21 listopada 1994 r., ustanawiająca podstawowe zasady regulujące postępowanie w dochodzeniu przyczyn wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym<sup>9</sup>. Dyrektywa ta w art. 7–8 wprowadza wymóg sporządzenia sprawozdania z wypadku i z innego zdarzenia. Artykuł 7 stanowi o jasno określonych celach takiego sprawozdania (z czego wywieść można zasadę *no blame*). Omawiając raport ze zdarzenia (art. 8), dyrektywa nawiązuje do ochrony anonimowości osób, które miały związek ze zdarzeniem, oraz stanowi o rozpowszechnianiu sprawozdania wśród osób, które mogą potencjalnie skorzystać z wyników badań w odniesieniu do bezpieczeństwa. Artykuły 9–10 dyrektywy dotyczą zaleceń bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 10 zalecenie takie w żadnym wypadku nie stanowi domniemania winy lub odpowiedzialności za wypadek lub zdarzenie.

W 2002 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1592/2002 z 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)<sup>10</sup>. Artykuł 11 tegoż rozporządzenia (sieć informacyjna) stanowi o wspólnej wymianie pomiędzy Komisją Europejską (KE), EASA i krajowymi władzami lotniczymi informacji dostępnych w ramach stosowania rozporządzenia i przepisów wykonawczych. Podmioty, którym powierzono badanie katastrof i wypadków w lotnictwie cywilnym lub analizę tych zdarzeń, są uprawnione do dostępu do tych informacji. Komisja Europejska przyjmuje środki zapewniające właściwą poufność i zmierzające do rozpowszechniania wśród zainteresowanych stron informacji. Środki te, które mogą mieć charakter rodzajowy lub indywidualny, bazują na konieczności:

a) dostarczenia osobom lub organizacjom informacji niezbędnych do poprawy bezpieczeństwa w lotnictwie;

<sup>5</sup> Dz.U. z 1959 r. nr 35, poz. 212.

<sup>6</sup> SMS – Safety Management System.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE nr L 373/4 z 31 grudnia 1991 r.

<sup>8</sup> Za „zdarzenie” dyrektywa uznaje zdarzenie inne niż wypadek, związane z eksploatacją samolotu, które ma wpływ lub mogłoby mieć wpływ na bezpieczeństwo eksploatacji.

<sup>9</sup> Dz. Urz. WE nr L 319 z 12 grudnia 1994 r.

<sup>10</sup> Dz. Urz. WE nr L 240 z 7 września 2002 r.

b) ograniczenia rozpowszechniania informacji do takich, które są ściśle niezbędne dla użytkowników, w celu zapewnienia właściwego poziomu poufności takich informacji<sup>11</sup>.

Dyrektywa 2003/42/KE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym<sup>12</sup>, zwana pierwszą dyrektywą EASA, w art. 8 (ochrona informacji) i 9 (system dobrowolnego zgłaszania<sup>13</sup>) chroni źródła informacji oraz stanowi o ograniczonym rozpowszechnianiu danych (jest to także jeden z celów dyrektywy) do ściśle określonych celów jej użytkowników.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy jedynym celem zgłaszania zdarzeń jest zapobieganie im, a nie obciążanie winą lub odpowiedzialnością. Zgodnie z określonymi w prawie krajowym procedurami oraz praktykami państwa członkowskie zapewniają, że pracownicy zgłaszający incydenty, o których mogli wiedzieć, nie podlegają żadnym szkodliwym dla nich działaniom ze strony ich pracodawcy (art. 8 ust. 4). Bez uszczerbku dla mających zastosowanie przepisów prawa karnego państwa członkowskie powstrzymują się od wszczynania procedury sądowej w odniesieniu do popełnionych bez premedytacji lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się tylko dlatego, że zostały zgłoszone zgodnie z krajowym programem obowiązkowego zgłaszania, co jednak nie dotyczy przypadków rażącego niedbalstwa (art. 8 ust. 3).

Drugą regulacją EASA w tym zakresie było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia EASA oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE.

Przepis art. 15 (sieć informacyjna) został przeniesiony z rozporządzenia 1592/2002. Artykuł 16 rozporządzenia dotyczy m.in. ochrony źródła informacji przy dobrowolnym przekazywaniu informacji. Podobnie jak w rozporządzeniu z 2002 r., tak i tu mówi się o tym, że bez uszczerbku dla przepisów prawa karnego państwa członkowskie powstrzymują się od wszczynania postępowania w odniesieniu do nieumyślnych lub niezamierzonych naruszeń prawa, o których dowiedziały się jedynie dzięki zgłoszeniu tych naruszeń zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem i przepisami wykonawczymi do niego. Zasada ta nie ma zastosowania w przypadkach poważnego zaniedbania. Ponadto podobny przepis, jak w rozporządzeniu z 2002 r., tj. stanowiący o tym, że państwa członkowskie zapewniają, by pracownicy, którzy przekazują informacje, stosując rozporządzenie i przepisy wykonawcze do niego, nie doznawali żadnego uszczerbku ze strony pracodawcy, umieszczono w ust. 3 (art. 16). Zasada ta nie ma zastosowania w przypadkach poważnego zaniedbania. Przepis ten, podobnie jak w rozporządzeniu z 2002 r., stosuje się bez uszczerbku dla krajowych przepisów dotyczących dostępu organów sądowych do informacji.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z 29 lipca 2010 r. dotyczy ustanowienia systemu skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmienia rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej<sup>14</sup>. W art. 2 pkt k rozporządzenia po raz pierwszy

<sup>11</sup> Art. 11 ust. 2.

<sup>12</sup> Dz. Urz. WE nr L 167 z 4 lipca 2003 r.

<sup>13</sup> System dobrowolny rekomenduje też w 8.2 Aneks 13 ICAO.

<sup>14</sup> Dz. Urz. WE nr L 201 z 3 sierpnia 2010 r.

znalazła się definicja pojęcia *just culture*. Oznacza ono kulturę, w ramach której operatorzy z „pierwszej linii frontu” lub pozostali nie są karani za działania, zaniechania lub podjęte przez nich decyzje, które są wynikiem ich doświadczenia i wykszolenia, natomiast nie toleruje się poważnego zaniedbania, umyślnych przewinień lub działań ze szkodą. Definicja ta powstała dla celów tego rozporządzenia. Załącznik 1 do rozporządzenia zawiera Kluczowe Wskaźniki Skuteczności Działania (ang. *Key Performance Indicators – KPI*)<sup>15</sup> dla czterech Kluczowych Obszarów Skuteczności Działania – w tym dla bezpieczeństwa. W celu oceny skuteczności w zakresie bezpieczeństwa rozporządzenie definiuje trzy Wskaźniki Skuteczności Działania. Trzeci wskaźnik KPI w zakresie bezpieczeństwa na poziomie krajowym lub na poziomie FAB<sup>16</sup> to raportowanie o poziomie *just culture* w państwie i u wszystkich dostawców usług ANS<sup>17</sup>. Użyta w rozporządzeniu definicja nie wskazuje jednak żadnego konkretnego elementu terminu (choć celem rozporządzenia jest m.in. ustalenie mechanizmu pomiaru poziomu *just culture*).

Ostatnie z rozporządzeń regulujących zasady raportowania zdarzeń lotniczych to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE<sup>18</sup>. Cele rozporządzenia dotyczące zasad raportowania wypadków lotniczych określono w pkt 22–26, w tym w pkt 24 dotyczącym *just culture*. Zgodnie z tą przesłanką system lotnictwa cywilnego powinien jednocześnie promować system bezsankcyjny, ułatwiający spontaniczne zgłaszanie zdarzeń i tym samym wspomagający upowszechnienie zasady. Artykuł 12 rozporządzenia dotyczy koordynacji badań, art. 14 zabezpieczenia szczególnie chronionych danych, art. 15 przekazywania informacji, art. 16 raportu z badania, art. 17 zaleceń dotyczących bezpieczeństwa, art. 19 stosowania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa i bazy zaleceń dotyczących bezpieczeństwa, a art. 21 zgłaszania zdarzeń. Rozporządzenie chroni jednostkę i stanowi o restryktywnych zasadach rozpowszechniania informacji. Wspomina także o tym, że EASA, we współpracy z właściwymi organami państw członkowskich, powinna brać udział w wymianie informacji w ramach systemów zgłaszania zdarzeń, zgodnie z dyrektywą 2003/42/WE, unikając jednocześnie wszelkich konfliktów interesów. Informacje te powinny być odpowiednio chronione przed bezprawnym wykorzystaniem lub ujawnieniem.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia państwa członkowskie zapewniają, aby organy do spraw badania zdarzeń lotniczych z jednej strony i pozostałe organy, które mogą być włączone w działania związane z badaniem zdarzenia lotniczego, takie jak organy prowadzące postępowanie karne, organy lotnictwa cywilnego i jednostki poszukiwawcze i ratunkowe – z drugiej strony, współpracowały ze sobą dzięki zawartym wcześniej porozumieniom. Artykuł 15 ust. 3 stanowi, że pracowników organu do spraw badania zdarzeń lotniczych odpowiedzialnego za badanie lub wszelkie inne osoby wezwane do udziału w badaniu zdarzenia lotniczego obowiązuje tajemnica zawodowa, w tym

<sup>15</sup> Według art. 2c „wskaźniki skuteczności działania” oznaczają wskaźniki stosowane do celów monitorowania, porównywania i weryfikowania skuteczności działania.

<sup>16</sup> FAB – Functional Airspace Block – Funkcjonalny Blok Przestrzeni Powietrznej.

<sup>17</sup> ANS – Air Navigation Services – Służby Żeglugi Powietrznej.

<sup>18</sup> Dz. Urz. WE nr L 295 z 12 listopada 2010 r.

w odniesieniu do anonimowości osób uczestniczących w wypadku lub incydencie, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jak widać z przytoczonych przepisów prawnych, niektóre elementy pojęcia *just culture* już istnieją w legislacji. Nie każdy element może być jednak uregulowany na poziomie Unii Europejskiej. Przeszkodą jest fakt, że zgodnie z Traktatami UE nie ma kompetencji do regulowania kwestii związanych np. z jurysdykcją (wynika to z suwerenności państw), jako zastrzeżoną dla prawa wewnętrznego państw członkowskich. Komisja Europejska nie znajdzie więc rozwiązania wszystkich wątpliwości państw członkowskich. Wiele zależy tu od prawa krajowego i polityki państwa w zakresie *just culture* (np. w kwestii zmiany prawa karnego). Stąd trudno będzie oczekiwać, aby w prawie UE pojawiły się zagadnienia szczegółowe dotyczące pracy organów ścigania. Kwestie te pozostawiono prawu wewnętrznemu. Definicje błędów nieumyślnych (*honest mistakes*), poważnego zaniedbania (*gross negligence*) i winy umyślnej (*wilful misconduct*) państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich systemach prawa krajowego. Wiązać się to będzie z ustaleniem katalogu błędów akceptowalnych i niedopuszczalnych. Wskazane jest, aby pojęcia te zostały ujęte w Krajowym Programie Bezpieczeństwa Lotniczego (SSP), w którym dużego wsparcia oczekuje się od współpracy ministrów właściwych do spraw transportu i sprawiedliwości.

Kwestiami dyskusyjnymi co do kompetencji KE są nadal kwestie ochrony danych osobowych – tutaj w grę wchodzi również regulacje krajowe, pomimo istniejących wspólnych przepisów unijnych na ten temat.

Dla regulatorów ważne jest, aby zrozumieć, co można uregulować w tzw. prawie twardym (ang. *hard law*), a co należałoby pozostawić prawu miękkim (ang. *soft law*). Znamienny jest fakt, że zasada *just culture* angażuje każdego, do kogo jest adresowana, na poziomie europejskim czy narodowym. Dotyczy zarówno przedsiębiorstw lotniczych (np. przewoźników, agencji kontroli ruchu lotniczego), jak i indywidualnych użytkowników ruchu lotniczego. Komisja Europejska zdaje sobie sprawę z tego, że pojęcie *just culture* trudno uregulować. Pomimo tego usiłuje podjąć próbę stworzenia odpowiednich przepisów i zdefiniować chociażby kilka elementów tego pojęcia. Jest to niewątpliwie wyzwanie legislacyjne zarówno dla KE, jak i organizacji o zasięgu międzynarodowym (np. ICAO).

W środowisku lotniczym (czego przykładem są liczne sympozja i konferencje tak w UE, jak i na świecie) zarówno wśród regulatorów, jak i podmiotów lotniczych, przyjmowana jest zasada *safety culture* (utożsamiana czasami z *reporting culture*, *learning culture* i *informed culture*). Oznacza to, że podmioty te widzą znaczenie powagi systemu raportowania i respektowania zasad *safety culture*, po to, aby system ten był skuteczny i miał zasięg globalny. Środowisko lotnicze uznaje, że nie wystarczy istnienie obowiązkowego systemu raportowania; musi z nim współistnieć także system dobrowolny, transparentny, poufny i wiarygodny. Bardzo ważna jest tu ochrona danych oraz kwestia własności systemu. Właścicielem systemu mogłaby być strona trzecia, nieuczestnicząca w wypadku. *Just culture* jawi się jako system zaufania pomiędzy przemysłem, regulatorem (nadzorem lotniczym) oraz resortem sprawiedliwości.

Dużą rolę pełni tu polityka szkoleniowa w zakresie *just culture*, kierowana zarówno do uczestników zdarzeń, jak i organów ścigania. Warto przy tym skorzystać ze wzorców już sprawdzonych, tak jak np. we Francji. Francuski nadzór lotniczy od kilku lat promuje



kulturę bezpieczeństwa poprzez m.in. starannie prowadzoną stronę internetową, gdzie prezentowane są podręczniki bezpieczeństwa (np. dotyczące SMS, SSP), informacje o organizowanych seminariach i konferencjach dotyczących *just culture* oraz licznych spotkaniach z branżą lotniczą i organami ścigania w celu popularyzacji tematu kultury bezpieczeństwa. Niektóre organizacje lotnicze, takie jak EUROCONTROL<sup>19</sup>, stworzyły zespoły zadaniowe do spraw *just culture*. Zespół działający w EUROCONTROL tworzy model polityki *just culture*, prowadzi szkolenia dla pilotów z zakresu kultury bezpieczeństwa oraz współpracuje aktywnie z EASA i ICAO w zakresie tworzenia Aneksu 19 (SMS).

Na wielu spotkaniach informacyjnych dotyczących zasad raportowania zdarzeń w lotnictwie cywilnym, w tym na ostatnim zorganizowanym w siedzibie KE (DG TREN) w dniu 19 kwietnia 2012 r., uczestnicy, w tym przedsiębiorcy lotniczy (IATA)<sup>20</sup>, przedstawiciele organizacji międzynarodowych (ICAO), europejskich (EASA, EUROCONTROL), jak i nadzorów lotniczych podjęli wspólną debatę na temat kształtu przyszłego rozporządzenia KE zmieniającego przedstawioną wcześniej dyrektywę z 2003 r. w sprawie systemu zgłaszania zdarzeń lotniczych<sup>21</sup>. Przy okazji każdy z prelegentów dzielił się swoimi doświadczeniami w dziedzinie raportowania wypadków lotniczych. Zauważono, że zależność prawa i zasady *just culture* to niezwykle skomplikowana materia. Konsekwencją tego jest brak pełnej definicji tego pojęcia w systemie prawa międzynarodowego i europejskiego. Wątpliwe jest więc, aby taka definicja mogła powstać w przyszłości. Kultura bezpieczeństwa musi być tak interpretowana, aby definicja ta była zgodna z systemami prawa krajowego. Prawo nie ureguje wszystkich aspektów pojęcia. Widać to także na przykładzie ankiet przeprowadzanych dla państw UE, dotyczących istniejących w państwach członkowskich wskaźników bezpieczeństwa w ruchu lotniczym w aspekcie SES<sup>22</sup>. Z wyników ankiety można m.in. wywnioskować, czy i jak państwa stosują zasadę kultury bezpieczeństwa, jak wygląda współpraca organów państwowych w systemie raportowania, jak funkcjonuje system szkoleń w zakresie *just culture* itp. Takie ankiety przygotowały w 2011 r. EUROCONTROL i EASA. Gdyby taką ankietę chciał przeprowadzić w Polsce, wnioski nie byłyby na dziś zadowalające i pozwalałyby stwierdzić brak polityki *safety culture*. Nie znaczy to, że taka polityka nie funkcjonuje w państwach europejskich, a co więcej – w przedsiębiorstwach lotniczych. Kulturę przedsiębiorstwa można ocenić najlepiej po wypadku lotniczym, kiedy przy badaniu jego przyczyn istnieje konieczność transferowania danych (często bez należytej ochrony), np. dla mediów. Przykładem tego, jak jest to trudne w praktyce, są badania różnych wypadków lotniczych ostatnich czasów (np. wypadek smoleński z 2010 r.).

Przedstawiciele brytyjskich władz lotniczych (jako posiadających jeden z najlepiej rozbudowanych systemów raportowania wypadków lotniczych) uznają, że choć system *just culture* tworzy się bardzo długo, to można go bardzo łatwo i szybko zniszczyć.

Widać więc, że problem kultury bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym wciąż cze-

<sup>19</sup> EUROCONTROL – European Organisation for the Safety of Air Navigation – Europejska Organizacja do spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej.

<sup>20</sup> IATA – International Air Transport Association – Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/transport/air/events/2012-04-19-seminar-aviation-safety\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/air/events/2012-04-19-seminar-aviation-safety_en.htm)

<sup>22</sup> SES – Single European Sky.

ka na ujednoczone regulacje, zarówno na poziomie światowym, europejskim, jak i krajowym. Duże nadzieje pokłada się w nowym aneksie technicznym do konwencji ICAO, który będzie musiał zmobilizować państwa do jego implementacji w prawie krajowym<sup>23</sup> i spowodować podjęcie na nowo kwestii regulacji *just culture*. W chwili obecnej w Komisji Europejskiej prowadzone są prace nad zmianą dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym. W nowym akcie prawnym, którego projektu można spodziewać się jesienią 2012 r. (mającym mieć formę rozporządzenia), przewiduje się m.in. wprowadzenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich zasad w zakresie kultury bezpieczeństwa. Projektowane rozporządzenie ma zapewnić skuteczny system zarządzania bezpieczeństwem oparty na systematycznej analizie danych, włączając w to raportowanie zdarzeń. Skuteczny system ma na celu obniżenie liczby ofiar śmiertelnych spowodowanych przez wypadki lotnicze.

Stąd wysuwane jest wiele postulatów, aby nowe rozporządzenie KE wprost odnosiło się do definicji *safety culture* [definicja ta pojawiła się w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 691/2010]. Rozporządzenie to powinno wyjaśnić i wzmocnić wydźwięk artykułu 9 dyrektywy z 2003 r., tak aby zapewnić odpowiednią ochronę źródeł informacji zawartą w krajowych i europejskich zbiorach danych operatorów lotniczych. Obowiązkowy i dobrowolny schemat raportowania wypadków powinien być z natury *non-punitive*, z wyjątkiem zaistnienia poważnego niedbalstwa albo winy umyślnej. Nowa legislacja powinna ograniczać użycie danych ze zdarzenia lotniczego jedynie do działań zwiększających bezpieczeństwo. Warto, aby do rozporządzenia przygotować materiały doradcze (tzw. *guidance material*) i zdefiniować w nich takie pojęcia, jak np. poważne niedbalstwo. Projektowane w KE rozporządzenie powinno położyć duży nacisk na systemy szkoleń (w tym organów ścigania), po to, aby lepiej rozumieć i właściwie implementować koncepcję *safety culture*. Przy powstawaniu nowego rozporządzenia należy zwrócić uwagę na dostęp do raportów ze zdarzeń lotniczych organów sądowych. W tym celu prawo krajowe powinno stworzyć system kanałów komunikacyjnych pomiędzy raportującymi a organami dochodzeniowymi. Należy przy tym zwrócić uwagę na zwiększoną ochronę osób w kwestii przekazywania danych. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie jednostki odpowiedzialnej w UE za zbieranie informacji dotyczących nieprawidłowości w stosowaniu zasady *just culture* od osób uczestniczących w zdarzeniach lotniczych.

Dużo tu jednak zależy od inicjatywy samych państw członkowskich. Ani legislacja międzynarodowa, ani unijna nie zwolni państw członkowskich od prawidłowej implementacji przepisów i stworzenia we własnym prawie krajowym sprawnego systemu raportowania zdarzeń lotniczych z wykorzystaniem zasady *just culture*. Istniejące zasady dotyczące *safety culture* zawarte w legislacji unijnej nie są stosowane w legislacji wewnętrznej państw. Współpraca organów właściwych do spraw transportu i sprawiedliwości w tej dziedzinie jest nieunikniona. Być może w Polsce konieczne będzie rozważenie zmiany odpowiednich przepisów karnych w ustawie Prawo lotnicze<sup>24</sup>, jak

<sup>23</sup> Na mocy art. 38 konwencji z 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym państwa strony zawsze mogą zgłosić odstępstwa od norm, stąd trudno mówić o całkowitym ujednoczeniu przepisów w skali międzynarodowej.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2006 r. nr 100, poz. 696 z późn. zm.



i w Kodeksie karnym<sup>25</sup> czy Kodeksie postępowania karnego<sup>26</sup> w kwestiach dotyczących takich zagadnień, jak np. wyłączenie z odpowiedzialności karnej. Złożoność zagadnienia *just culture* i związane z tym możliwe konflikty interesów stron nie wskazują jednak na proste i szybkie rozwiązanie tej kwestii.

---

<sup>25</sup> Dz. U z 1999 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz. U z 1997 r. nr 89, poz. 555 z późn. zm.

## Summary

*Małgorzata Polkowska*

### LEGAL REGULATIONS OF THE PRINCIPLE OF „SAFETY CULTURE” IN THE CIVIL AVIATION INCIDENT REPORTING SYSTEM

The legal concept of „*Just Culture*” is closed to the aviation occurrences reporting and the examination procedures after the accident. The main idea of the *Just culture* concept is encouraging the participants of the aviation occurrences (accidents, incidents) into reporting all information concerning their omissions and own faults to the appropriate bodies, who examine the occurrence without any penal consequences. Is necessary that this kind of faults cannot be willful misconduct or gross negligence. *Just culture* aspect is still waiting for the unifying regulations, at the international, European and national level. A lot of hopes is given to the new ICAO annex 19 and to the new EU Regulation, which is planned at the end of the year 2012. However a lot depends on the initiative of the EU states and on their efforts to build a national system of aviation occurrences reporting with the use of *Just culture* concept. The cooperation of administrative bodies (transport or judicial) with aviation users is needed.

KEY WORDS: aviation accidents, events, safety culture

POJĘCIA KLUCZOWE: wypadki lotnicze, zdarzenia, kultura bezpieczeństwa