



Ochrona lotnictwa cywilnego – nowe wyzwanie dla zarządzających lotniskami komunikacyjnymi

18 sierpnia 2011 r. ogłoszono tekst ustawy [1] zmieniającej niektóre dotychczas obowiązujących przepisów. Głównie jest to ustawa z dnia 3 lipca 2003 r. Prawo lotnicze oraz ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia. Te dwa przepisy mają generalne znaczenia dla funkcjonowania systemu ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Treść jej wprowadza kolosalne zmiany, które dotyczą realizacji zadań związanych z ochroną lotnictwa przez uprawnione do tego podmioty.

Do chwili obecnej odpowiedzialność za te zadania podzielona była pomiędzy kilka ustawowo zobowiązanych instytucji. Były one administracyjnie od siebie niezależne, a niekiedy podlegały przepisom odrębnych ustaw. Powodowało to niekiedy duże trudności dotyczące między innymi zasad współpracy pomiędzy nimi. Organizacjami odpowiedzialnymi za ochronę były: Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który był odpowiedzialny za całokształt działań związanych z funkcjonowaniem lotnictwa cywilnego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności za system ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Kolejną instytucją państwową była Straż Graniczna, której zadania opisane zostały między innymi w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej [2]. Zostały w niej opisane także obowiązki dotyczące ochrony związane z działalnością na terenie lotniczych przejść granicznych. Trzecim podmiotem odpowiedzialnym za funkcjonowanie systemu ochrony był zarządzający portem lotniczym, który wykonywał

te czynności między innymi przez bezpośrednio podległą wewnętrzną służbę ochrony – służbę ochrony lotniska [3]. Do głównych zadań zarządzającego lotniskiem, a polegających między innymi na kontroli bezpieczeństwa, zaliczyć trzeba kontrolę osób, bagażu, ładunków, poczty, zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego w związku z przewozem lotniczym. Dalej jest to kontrola bezpieczeństwa w obszarze ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej lotniska (przejść służbowych) [4]. Zadania takie wykonywane były dotychczas przez służbę ochrony lotniska (SOL) w ramach ruchu krajowego i wspomnianych wcześniej przejść służbowych oraz Straż Graniczną (SG) w międzynarodowym ruchu lotniczym. W zależności od portów lotniczych zadania te wykonywane były zgodnie z obowiązującymi w nich programami ochrony. Jedynie na terenie Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie całokształt zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu wykonywała Straż Graniczna. SOL realizował po-

zostałe kontrole w stosunku do personelu oraz opisanych wyżej wszelkich dostaw.

Po nowelizacji ustawy obowiązek ochrony lotnictwa spoczął głównie na barkach zarządzającego portem lotniczym. Wykonuje on zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa od terminu określonego w przepisie [5] samodzielnie. Straż Graniczna i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego ogranicza się tylko do nadzorowania i kontrolowania zarządzającego we wspomnianym zakresie.

Zadania opisane w ustawie precyzują obszar odpowiedzialności zarządzającego do:

- (...) kontroli bezpieczeństwa,
- kontroli dostępu do stref zastrzeżonych lotniska;
- kontroli przepustek wydawanych przez zarządzającego lotniskiem,
- ujęcia i przekazania Policji lub Straży Granicznej;
- osoby naruszającej warunki bezpieczeństwa na lotnisku oraz pasażera naruszającego warunki przewozu,

- osoby, która bez upoważnienia uzyskała lub usiłowała uzyskać dostęp do strefy zastrzeżonej lotniska,
- osoby, która popełniła lub usiłowała popełnić akt bezprawnej ingerencji,
- osoby, która w inny sposób narusza porządek publiczny,
- ochrony strefy zastrzeżonej lotniska i innych stref w rozumieniu przepisów rozporządzenia 300/2008/WE, [6]
- oraz wykonywania czynności związanych z zabezpieczeniem technicznym – w rozumieniu ustawy o ochronie osób i mienia [7].

Sama zmiana definicji służby ochrony lotniska wywołała dyskusję i problemy w opracowaniu strategii dotyczących zarządzania systemem ochrony. Definicja służby ochrony lotniska określa, że jest to: „wewnętrzna służba ochrony lub specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna (...), realizująca zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego i podlegająca zarządzającemu lotniskiem” [8].

Dotychczas zarządzający lotniskiem realizację zadań związanych z ochroną lotniska mógł powierzyć jedynie formacji, która formalnie była mu podległa i w jej skład wchodził personel przez niego zatrudniony. Były to wyłącznie wewnętrzne służby ochrony, które zgodnie z treścią dotychczasowej ustawy o ochronie osób i mienia stanowiły: „uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych, powołane do ich ochrony” [9].

Zmiana, jaką przyniosła nowa ustawa Prawo lotnicze umożliwiła zarządzającym przeniesienie przynajmniej część odpowiedzialności za ochronę na zupełnie nowe rodzaje jednostek organizacyjnych, jakimi stały się specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne (SUFO). Zgodnie z obowiązującymi przepisami realizują one na rzecz portów lotniczych jedynie zadania określone w umowie cywilno-prawnej. Umowa taka jest konieczna do tego, aby jakikol-

wiek inny podmiot niż zarządzający lotniskiem mógł „wejść” w obszar związany z ochroną na terenie portu lotniczego.

Problemem staje się w tym momencie bardzo istotny szczególnie nieuregulowany dotąd w żadnych przepisach. Jest to odpowiedzialność przedsiębiorcy, który uzyska koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia oraz będzie chciał zawrzeć umowę na prowadzenia takiej działalności na terenie portu lotniczego przed zarządzającym portem. Odpowiedzialność taka może wynikać jedynie z zapisów wspomnianej już wcześniej umowy, ale nie może ona dotyczyć tego co zawiera ustawa o ochronie osób i mienia. W przepisie tym zadania związane z kontrolą i nadzorem nad służbą ochrony lotniska (dotyczące SUFO) realizują jedynie wyznaczeni funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej. Policja odpowiada za nadzór i kontrolę zadań związanych z realizacją przedsięwzięć innych niż kontrola bezpieczeństwa, a realizowanych przez SOL na obszarze lotniska [10]. Odpowiedzialność za nadzór i kontrolę w obszarze związanym z kontrolą bezpieczeństwa ponosi w chwili obecnej Straż Graniczna [11]. Nie ma tutaj absolutnie żadnych konfliktów w funkcjonowaniu obydwu instytucji. Kontrolują one i nadzorują tylko te obszary, które zostały precyzyjnie określone w przepisie, chociaż większe doświadczenie w tym obszarze od Policji ma Straż Graniczna i to ona powinna objąć swym ramieniem nadzór i kontrolę nad wszystkimi obszarami działalności gospodarczej związanej z ochroną lotnictwa cywilnego, a nie tylko zagadnieniami bardzo wąskiego, chociaż niezwykle istotnego obszaru jakim jest kontrola bezpieczeństwa. Może to spowodować kolejne zamieszanie związane z dualizmem dwóch niezależnych w swoich działaniach instytucji, podlegających co prawda jednemu ministerstwu, ale odmiennych w swych działaniach.

Czy sytuacja taka nie spowoduje zamieszania? Doświadczymy się z czasem, mając nadzieję, że pomimo pew-

nych nieścisłości w zapisie ustawy zostaną one zinterpretowane zgodnie z intencją ich twórców.

Pozostaje jeszcze jedna kwestia, dość istotna dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony. Jest nią podległość pracowników SUFO zarządzającemu. Dotychczas nie było z tym żadnych problemów, gdyż cały personel ochrony podlegał swojemu przełożonemu, jakim był pracodawca. W tym wypadku był to zarządzający lotniskiem, który realizował zadania związane z ochroną poprzez wyznaczonego przez siebie (zgodnie z ustawą) szefa służby ochrony lotniska [12]. W chwili obecnej, gdy SUFO będzie mogło realizować zadania związane z ochroną lotnictwa cywilnego odpowiedzialność służbowa opisana w ustawie pozostaje niezmienna. To jednak bezpośredni przełożony pracownika SUFO może wydawać mu polecenia i jest odpowiedzialny za realizację przez niego zadań. Zarządzający musi więc mieć świadomość, że podpisując umowę na świadczenia działalności gospodarczej w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego powinien zawrzeć w niej zapis o tym – w jaki sposób może kierować działaniami pracowników przedsiębiorcy zawierającego z nim tę umowę. Wskazane, aby określić dokładnie zakres obowiązków poszczególnego personelu oraz jego podległość służbową z uwzględnieniem w nim roli zarządzającego (jego przedstawicieli). Szczególnie istotne jest to w związku z działaniami związanymi z kontrolą jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Pozostaje bardzo istotny problem dotyczący uprawnień instytucji odpowiedzialnych za ten obszar. Zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia do czynności związanych z tym uprawnione są tylko te wymienione w niej organy oraz osoby wykonujące czynności bezpośredniej ochrony fizycznej lub organizujący i kierujący zespołami pracowników ochrony fizycznej legitymujący się licencją pracownika ochrony fizycznej drugiego stopnia. Nie ma tutaj więc mowy o jakichkolwiek wyjątkach. Co w związku z tym, z całą rzeszą



Securitas ochrania ponad 200 lotnisk na świecie

Zapewniamy bezpieczeństwo pasażerom, portom oraz liniom lotniczym



REKLAMA

ZDANIEM EKSPERTA

Rola operatorów kontroli bezpieczeństwa w systemie ochrony lotnictwa cywilnego

Kluczową rolę systemu ochrony lotnictwa cywilnego odgrywają Operatorzy Kontroli Bezpieczeństwa oraz ośrodki szkoleniowe, które przygotowują kadrę ekspertów z dziedziny ochrony lotnictwa. Przy uwzględnieniu podziału na grupy specjalistyczne stanowią oni podstawę rozwoju personelu tworzącego system ochrony portów i linii lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą.

Kompetencje z zakresu ochrony lotnictwa wyznacza posiadane doświadczenie oraz uwarunkowania i regulacje prawne. W przypadku Securitas, wiedza jaką dysponują ośrodki szkoleniowe została zebrana w trakcie współpracy z ponad 200 podmiotami na świecie (120 na terenie Europy), w tym z portami lotniczymi, przewoźnikami, zarejestrowanymi agentami oraz znanymi nadawcami. Krajowe wyspecjalizowane ośrodki szkoleniowe Securitas Aviation, tworzone są w oparciu o przepisy prawa wspólnotowego oraz tak zwane wymogi szczególne opracowywane przez Władze Lotnicze Krajów Członkowskich Unii Europejskiej. Partnerska współpraca pomiędzy lokalnymi zarządcami lotnisk i Securitas, umożliwiła zbudowanie globalnej platformy wymiany doświadczeń operacyjnych i szkoleniowych dla operatorów kontroli bezpieczeństwa.

Niewątpliwym wyzwaniem dla każdego profesjonalnego partnera ochrony w dziedzinie lotnictwa cywilnego jest wypracowanie adekwatnego modelu bezpieczeństwa w oparciu o analizę ryzyka, w szczególności uwzględniającą rolę i zadania operatorów kontroli bezpieczeństwa w danym kraju.

Bazując na doświadczeniach outsourcingowych oraz biorąc pod uwagę powszechnie stosowane rozwiązania prawno-organizacyjne koncentrujące się na metodologii nadzoru nad prywatnymi służbami ochrony, wyraźnie widać potrzebę stworzenia modelu odpowiedzialności operacyjnej w zakresie ochrony przy szczególnym uwzględnieniu powszechnych zasad rządzących analizą ryzyka.

Bohdan Paszukow

– Divisional Quality Control Manager Securitas Transport Aviation Services NV



osób, które do tej pory wykonywały czynności wynikające chociażby z przepisów dotyczących wspomnianej wcześniej kontroli jakości. W przypadku SOL byli to przeważnie audytorzy wewnętrzni podlegający i posiadający stosowne upoważnienia wydane przez zarządzającego lotniskiem. Teraz gdy realizacją zadań ochronnych zajmie się SUFO trzeba będzie zawrzeć w umowie precyzyjnie zapis dotyczący odpowiedzialności przed wyznaczonym personelem. Oczywiście powinien on spełniać wszelkie inne ustawowe wymagania w zakresie swoich kwalifikacji. Może to stać się dużym problemem dla zarządzających. Inną sprawą jest też działalność Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a dokładniej jego przedstawicieli wykonujących czynności kontrolne. Tutaj mamy do czynienia z dwoma zupełnie niezależnymi od siebie obszarami. Jeden regulują przepisy ustawy Prawo lotnicze, drugi ustawa o ochronie osób i mienia. To jednak może być tematem zupełnie innych rozważań.

Wróćmy zatem to tematu, jakim jest wyzwanie dla zarządzających lotniskami, jakie stawia na nich „nowa” ustawa Prawo lotnicze.

Obecnie trwają intensywne prace nad wdrożeniem takich rozwiązań, które będą pozwalały zapewnić odpowiedni poziom ochrony lotnictwa cywilnego. Rozważa się kilka wariantów i w zależności od konkretnego portu przyjmuje się warianty całkowitego zastąpienia SOL przez SUFO, przejścia części zadań od SOL-u przez SUFO i pozostawienia dotychczasowej formy jaką był SOL. Wszystkie te rozwiązania mają swoje zalety i wady. Najważniejszym zdawałoby się czynnikiem decydującym o wariantcie rozwiązania powinien być czynnik ekonomiczny. Wiadomo, że ochrona jest działaniem bardzo kosztownym. W przypadku przejścia zadań ochronnych od SG przez zarządzających wymagać to będzie zwięk-

szenia obsady stanowisk na poszczególnych posterunkach. Spowoduje to oczywiście duże wydatki dla portów. Należy więc opracować taki model biznesowy, który umożliwi dokonanie oceny efektywności dla wybranego wariantu ochrony. To rola niewątpliwie zarządzających.

To w jaki sposób porty lotnicze przygotowują się na przejście nowych zadań (choćby należy tu raczej mówić o rozszerzeniu swoich dotychczas realizowanych przedsięwzięć) jest istotnym wyzwaniem dla nich. Rozwiązanie problemu, jaki wariant przyjąć muszą porty wypracować samodzielnie i nie mogą w tym wypadku liczyć na pomoc jakichkolwiek instytucji. Każdy z nich ma inną charakterystykę i to co mogłoby być dobre w jednym, w innym może okazać się całkowitą porażką. Okazać się może, że bez podjęcia drastycznych rozwiązań działalność związana z ochroną spowoduje nieodwracalne skutki finansowe, które mogą pogrążyć lotnisko i nie pozwolą mu realizować swojego podstawowego celu, jakim jest obsługa pasażerów pragnących korzystać z najszybszego środka transportu jakim jest samolot.

Przypisy:

- [1] Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 170 poz. 1015).
- [2] Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78 Poz. 462 z późn. zm.).
- [3] Do wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. służbą ochrony lotniska określaną wewnętrzną uzbrojoną formacją ochronną działającą na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708) realizującą zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego, podlegającą zarządzającemu lotniskiem.

W chwili obecnej jest to wewnętrzna służba ochrony lub specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna działająca na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.), realizująca zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego i podlegająca zarządzającemu lotniskiem.

- [4] Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r., op. cit., art. 186b.1.1).
- [5] Termin przejścia całkowitego odpowiedzialności za czynności związane między innymi z kontrolą bezpieczeństwa upływa 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy tj. 18 lutego 2013 r. Niemniej zadania te mogą być przekazywane przez SG zarządzającym zgodnie z harmonogramami stanowiącymi załączniki do porozumień określonych w art.14.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r.
- [6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U. UE L 97/72 z dnia 9.4.2008) jest aktem nadrzędnym w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego obowiązującym na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej.
- [7] Ustawa z dnia 30 czerwca 2011r. op. cit. Art. 186b.5.
- [8] Ibidem, Art. 1.21).
- [9] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r., op.cit., art. 2.8).
- [10] Ibidem, Art. 43.
- [11] Ibidem, Art. 44a.
- [12] Ibidem, Art. 9.

Fot. stock.xchng

O AUTORZE

Michał A. DOMAŃSKI – doktorant Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i członek European Association for Security, specjalista ds. szkoleń ochrony lotnictwa cywilnego