UZASADNIENIE

# Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera ma na celu dostosowanie przepisów ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera(Dz. U. z 2022 r. poz. 1441), zwanej dalej „ustawą”, do aktualnych wyzwań w zakresie zwalczania przestępstw, w tym przestępstw o charakterze terrorystycznym, wynikających z zaistniałej sytuacji geopolitycznej, szanując jednocześnie dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym mając na względzie wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie C-817/19 Ligue des droits humains (Dz. Urz. UE C 340 z 21.06.2022, str. 4), zwany dalej „wyrokiem TSUE”. Wyrok TSUE odnosi się do zasad przetwarzania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR[[1]](#footnote-1)) oraz zgodności tych zasad z prawami podstawowymi.

Trybunał Sprawiedliwości w pierwszej kolejności orzekł, że dyrektywa UE 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania(Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 132), zwana dalej „dyrektywą”, jest zgodna z art. 7, art. 8, art. 21 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych UE. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że wprowadzone mechanizmy wykorzystywania danych PNR są wyrazem ochrony celu interesu ogólnego Unii Europejskiej, jakim jest walka z terroryzmem oraz poważną przestępczością, a także spełniają wymogi konieczności i proporcjonalności. Wskazał również, że przepisy dyrektywy oraz załączniki I i II, po pierwsze, wymieniają dane PNR, a po drugie, określają ramy przetwarzania tych danych, między innymi przez określenie celów i szczegółowych zasad regulujących te operacje przetwarzania.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że uregulowania krajowe nie powinny przewidywać, niejako z automatu, jednego ogólnego okresu przechowywania danych wynoszącego pięć lat, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pasażerów. Jest to bowiem okres nieproporcjonalnie długi, zważywszy, że dotyczyłby również danych PNR osób, wobec których nie wykryto istnienia jakichkolwiek obiektywnych przesłanek wskazujących na to, że mogą stwarzać zagrożenie popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innych poważnych przestępstw.

Ponadto w swym wyroku TSUE wskazał, że przepisy unijne, w tym dyrektywę, należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie nie powinny przetwarzać danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, jeśli nie jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa, tj. przy braku rzeczywistego i aktualnego lub dającego się przewidzieć zagrożenia o charakterze terrorystycznym, z którym zmaga się dane państwo członkowskie. Przetwarzanie przez właściwe organy takich danych PNR może mieć miejsce tylko, jeżeli służy to realizacji celów, o których mowa w dyrektywie, a zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy są nimi zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie, prowadzenie postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ściganie. W takim przypadku stosowanie mechanizmów, o których mowa w dyrektywie, powinno być ograniczone do niektórych połączeń lub planów podróży, lub niektórych lotnisk, dworców lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie stosowanie. TSUE podkreślił, że to do danego państwa członkowskiego należy wybór lotów wewnątrzunijnych lub przewozów odbywających się za pomocą innych środków transportu wewnątrz Unii, dla których takie przesłanki istnieją, oraz dokonywanie regularnego przeglądu takiego stosowania, w zależności od zmiany warunków, które uzasadniają ich wybór.

Tym samym wyrok TSUE uznał, że po pierwsze, niezgodne z przepisami unijnymi jest takie ustawodawstwo krajowe, które przewiduje ogólny pięcioletni okres przechowywania danych PNR, mający zastosowanie do wszystkich pasażerów lotniczych, w tym do tych, wobec których nie ustalono żadnych obiektywnych dowodów mogących świadczyć o istnieniu zagrożenia terrorystycznego lub poważną przestępczością. Po drugie, niezgodne z prawodawstwem unijnym są również takie przepisy krajowe, które przewidują przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych. Stosowanie środków wynikających z dyrektywy na loty wewnątrzunijne może mieć miejsce, ale musi zostać poprzedzone analizą pod kątem konieczności i proporcjonalności takiego rozwiązania do celów wynikających z art. 1 ust. 2 dyrektywy, a zatem ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne, aby zapewnić bezpieczeństwo.

W związku z powyższym w projektowanej nowelizacji zaproponowano uwzględnić kierunkowe założenia wyroku TSUE w zakresie skrócenia okresu retencji danych PNR, jak również ograniczenia zakresu przetwarzania danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, uzależniając ten zakres względami zagrożenia terrorystycznego. W obecnej sytuacji geopolitycznej propozycje zmian przepisów w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych PNR w celu wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz innych przestępstw, o których mowa w dyrektywie, muszą być wyważone między prawem do ochrony danych osobowych a względami bezpieczeństwa. W tym zakresie, proponując zmiany do ustawy, projektodawca kierował się naczelnym celem dyrektywy, który precyzyjnie został określony w motywie 5 tego aktu. Zgodnie z nim „Celem niniejszej dyrektywy jest, między innymi, zapewnienie bezpieczeństwa ogólnego, ochrona życia i bezpieczeństwa osób oraz stworzenie ram prawnych służących ochronie danych PNR w związku z ich przetwarzaniem przez właściwe organy.”.

Niezależnie od powyższego projektowana nowelizacja ma również na celu usunięcie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych powstałych na gruncie siedmioletniego stosowania ustawy, a tym samym usprawnienie funkcjonowania mechanizmów dotyczących przekazywania przez przewoźników lotniczych danych PNR oraz ich przetwarzania przez Krajową Jednostkę do spraw Informacji o Pasażerach (JIP) w celach określonych przez unijnego prawodawcę.

# Obowiązujący stan prawny

Ustawa stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy, która to – a tym samym również ustawa – ma zastosowanie do przewoźników wykonujących loty pasażerskie, podczas których następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium danego państwa UE, czyli w tym przypadku – Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem zgodnie z obowiązującą ustawą lot PNR to taki lot statku powietrznego wykonujący przewóz lotniczy pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwowej, nie zaś granicy Unii Europejskiej, a start albo lądowanie tego statku następuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja lotu PNR, wynikająca z art. 2 pkt 6 ustawy, nie przewiduje zatem rozróżnienia lotów PNR na loty pozaunijne i wewnątrzunijne, a co za tym idzie, ustawa stosuje wobec obu kategorii te same zasady przekazywania danych PNR i ich przetwarzania.

Ponadto zgodnie z ustawą wszystkie dane PNR są przechowywane przez JIP przez okres 5 lat od dnia ich zgromadzenia, a następnie trwale usuwane z Krajowego Systemu Informatycznego PNR (KSI PNR). Dodatkowo w świetle art. 33 ustawy po upływie 6‑miesięcznego okresu przechowywania dane PNR są depersonalizowane, ale możliwe jest ich ponowne ujawnienie każdorazowo po uzyskaniu w tej sprawie stosownej zgody prokuratora lub sądu. Tym samym przepisy ustawy nie odpowiadają twierdzeniom Trybunału Sprawiedliwości, który w tej kwestii zauważa, że dostęp do danych PNR w formie pozwalającej na bezpośrednie zidentyfikowanie osoby, której dotyczą, „po upływie początkowego okresu zatrzymania” powinno następować „wyłącznie po spełnieniu bardzo restrykcyjnych i ściśle określonych warunków”. Trybunał uznał bowiem „że im dłuższy okres zatrzymania danych PNR, tym ingerencja z niego wynikająca jest poważniejsza”.

# Proponowane kierunki rozwiązań ustawowych

Mając na uwadze powyższe, w projektowanej nowelizacji zaproponowano w pierwszej kolejności wprowadzenie odrębnych definicji lotów wewnątrzunijnych i pozaunijnych, a tym samym zapewnienie na poziomie ustawowym odrębnych zasad przetwarzania danych PNR ze względu na to, jakiej kategorii lotów dotyczą. W konsekwencji dane PNR dotyczące pasażerów lotów pozaunijnych będą mogły być przetwarzane w odniesieniu do wszystkich takich lotów, zgodnie z art. 1 dyrektywy, natomiast rozszerzenie tego mechanizmu na zgromadzone dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe tylko w zakresie ustawowo określonym. Mając na względzie, że kierunkowo zgodnie z wyrokiem TSUE to do państw członkowskich należy ocena zagrożeń związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym i poważną przestępczością, zaproponowano w projekcie, w pierwszej kolejności, skorelować mechanizm przetwarzania danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych z krajowym systemem antyterrorystycznym, którego podstawę stanowi ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 194).

W tym zakresie projekt przewiduje wykorzystanie ustanowionego w ww. ustawie powszechnie obowiązującego i dostosowanego do wymogów NATO czterostopniowego systemu stopni alarmowych uruchamianego na wypadek zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Już w obowiązującym stanie prawnym system ten jest ściśle powiązany z innymi mechanizmami reagowania. Zakłada on bowiem, w zależności od poziomu zagrożenia, narzucenie organom i służbom dodatkowych obowiązków i wynikających z tego tytułu zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W myśl projektowanych rozwiązań takie zwiększenie zadań będzie w tym wypadku odnosiło się do JIP, którą zgodnie z art. 12 ustawy jest wskazana przez Komendanta Głównego Straży Granicznej komórka organizacyjna Straży Granicznej. W rezultacie zaproponowano, że w przypadku wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów (albo w przypadku niecierpiącym zwłoki przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych) jednego ze stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, JIP będzie zobowiązana do przetwarzania zgromadzonych danych PNR pochodzących z wszystkich lotów wewnątrzunijnych.

W drugiej kolejności, a zatem w przypadku braku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej sygnalizowanego wprowadzeniem stopnia alarmowego, przetwarzanie zgromadzonych danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie mogło następować do wybranych lotów wewnątrzunijnych na podstawie stosownej oceny dokonanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Projekt przewiduje również uwolnienie od odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników za naruszenia związane z wykonanymi lotami wewnątrzunijnymi w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Wyrok TSUE, stwierdzając, że ustawodawstwo krajowe, które nakazuje przekazywanie danych PNR ze wszystkich lotów wewnątrzunijnych, przy braku rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego, jest niezgodne z dyrektywą, spowodował, że nakładanie kar za nieprzekazanie danych PNR z tego rodzaju lotów w dotychczasowych uwarunkowaniach prawnych również nie powinno mieć miejsca.

Drugim obszarem zmian objętych projektem, do którego również odnosi się wyrok TSUE, jest retencja danych PNR. Trybunał w tej sprawie stwierdził, że okres 5 lat przechowywania wszystkich danych PNR jest szczególnie długi, zważywszy, że całość tych danych jest możliwa do ujawnienia, również po okresie 6 miesięcy. W projektowanej nowelizacji zaproponowano zmodyfikowanie mechanizmu przechowywania danych PNR, tak aby z jednej strony zachowane zostały cele dyrektywy, o których mowa w art. 6 ust. 2, tj. skuteczne zapobieganie przestępstwom o charakterze terrorystycznym i poważnej przestępczości oraz ich wykrywanie i ściganie, w tym prowadzenie postępowań, z drugiej zaś strony, aby osiągnięcie tych celów odpowiadało zasadzie proporcjonalności, tj. aby ograniczenia praw i wolności, których to wymaga, występowały tylko wówczas, gdy jest to konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanego przez UE.

W efekcie skrócony został także okres retencji danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych, z pięciu do trzech lat, od dnia ich zgromadzenia (zmieniany art. 32 ust. 1 ustawy). Ponadto w projektowanych w art. 33 ust. 3 oraz 3a określono zasady ujawnienia zdepersonalizowanych danych PNR przez JIP. Zgodnie z projektowanym art. 33 ust. 3 zgoda, którą w myśl art. 33 ust. 2 ustawy wydaje sąd albo prokurator, będzie mogła być wydawana, w przypadku gdy przetwarzanie zdepersonalizowanych danych PNR jest niezbędne do realizacji celu określonego w art. 1 ust. 1 ustawy i dotyczy danych PNR, zgromadzonych w KSI PNR nie wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia. Natomiast, w myśl projektowanego art. 33 ust 3a, w przypadku gdy uzyskanie takich informacji w inny sposób okazało się bezskuteczne albo nie będzie możliwe, zgoda będzie mogła dotyczyć także danych PNR, zgromadzonych w KSI PNR wcześniej niż dwa lata od dnia ich zgromadzenia.

Natomiast, dane PNR przechowywane krócej będą gromadzone i przetwarzane na tych samych zasadach co obecnie. Zakłada się bowiem, że na skutek czynności operacyjnych lub śledczych prowadzonych przez poszczególne służby, w tym również służby zagraniczne, mogą występować sytuacje, które będą wymagały ponownej personalizacji danych PNR nie starszych niż 3 lata. Jednak nawet wówczas będzie to odbywało się pod nadzorem prokuratury albo sądu.

Należy podkreślić, że 3-letni okres retencji danych PNR jest najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem również w innych państwach członkowskich UE. Po wydaniu wyroku TSUE taki czasookres zaproponowały w swoich ustawodawstwach m.in. Litwa, Łotwa, Estonia, Holandia, Belgia, Czechy, Węgry, Chorwacja oraz Słowacja. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od belgijskiego JIP (belgijska Krajowa Jednostka do spraw Informacji o Pasażerach) w przypadku Belgii, której to organ wymiaru sprawiedliwości (Cour constitutionelle) był autorem pytań prejudycjalnych w tym zakresie, po publikacji wyroku TSUE, dopuścił jednak gromadzenie i przetwarzanie danych PNR ze wszystkich lotów wewnątrzunijnych na okres 3 lat, a zatem po pierwsze, nie dokonując żadnych typowań połączeń lotniczych, a po drugie, nie wskazując na konieczność stopniowania długości okresu retencji tych danych. Taką decyzję argumentował istniejącym poziomem zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego i wysokim ryzykiem zamachów terrorystycznych.

# Rozwiązania szczegółowe

W projekcie zaproponowano dodanie do art. 2 ustawy definicji lotu pozaunijnego oraz lotu wewnątrzunijnego, a także dokonanie modyfikacji definicji lotu PNR. W tym zakresie zaproponowano odwołanie w zasadniczych elementach do definicji zawartych w dyrektywie, a zatem w świetle projektowanej nowelizacji lot pozaunijny to lot, odbywający się pomiędzy państwem trzecim a państwem członkowskim UE, bez względu na postoje na terytorium innych państwach. Z kolei lot wewnątrzunijny oznacza lot, odbywający się z terytorium państwa członkowskiego, z zaplanowanym lądowaniem na terytorium co najmniej jednego innego państwa członkowskiego, bez postojów na terytorium państwa trzeciego. Zatem lot PNR to lot pozaunijny albo wewnątrzunijny statku powietrznego, wykonujący przewóz lotniczy pasażerów, podczas którego następuje przekroczenie granicy państwowej, a start albo lądowanie statku powietrznego następuje na terytorium Polski. W celu doprecyzowania i uniknięcia pojawiających się w dotychczasowej praktyce wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania przepisów ustawy zaproponowano również wskazanie, że lotem PNR jest również nieodpłatny lot. Dzięki temu nie będzie możliwe podważanie faktu wykonania lotu PNR również w sytuacji lotów prywatnych, za które nie dokonywano opłat.

W projektowanym art. 5 w ust. 1 zaproponowano m.in. zastąpienie wyrazu „organizuje” wyrazem „obsługuje”, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Zmiana ta jest uzasadniona, ponieważ organizować lot może nie tylko przewoźnik lotniczy, ale także np. biuro podróży. Natomiast, obowiązek przekazania danych PNR do JIP leży po stronie przewoźnika lotniczego, który obsługuje i w ramach swojej działalności realizuje przewóz lotniczy.

Zmiana w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ aktualne brzmienie tego przepisu wskazuje zasadniczo, kiedy dane PNR powinny być przekazane, nie wskazując jednocześnie, że chodzi o dane PNR pasażerów, którzy znajdują się na pokładzie statku powietrznego i nie mogą go opuścić. Doprecyzowujący charakter ma też zmiana w art. 6 ust. 3 ustawy.

W zmienianym art. 10 wprowadzono zasadę, że informacje dotyczące przewoźnika lotniczego oraz informacje o wybranym przez niego protokole i formacie danych, wykorzystywanych do przesyłania danych PNR do JIP, a także o elementach kategorii gromadzonych przez przewoźnika lotniczego danych PNR będą przekazywane na wniosek JIP. Ponadto zrezygnowano z uzyskiwania od przewoźnika lotniczego informacji o ustalonych rozkładach lub programach lotów, z uwagi na niewielką przydatność takich informacji dla realizacji zadań przez JIP.

Zmiany w zakresie art. 18 ustawy są wynikiem dotychczasowej praktyki działania JIP, które wskazują, że w celu właściwego gospodarowania zasobami kadrowymi JIP i zapewnienia prawidłowej realizacji głównych zadań tej komórki, tj. szeroko pojętego przetwarzania danych PNR oraz ich analizowania, jest zasadnym, aby weryfikacja danych PNR była prowadzona przez JIP według corocznego planu i w oparciu o analizę ryzyka wystąpienia nieprawidłowości przy przekazaniu tych danych, a w szczególności nieprawidłowości przy przekazaniu danych PNR mających szczególne znaczenie dla wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym i innych przestępstw lub przestępstw skarbowych. W związku z powyższym zaproponowano art. 18 uzupełnić o ust. 1a, który będzie stanowił podstawę do takiego działania.

Jednocześnie projektowane rozwiązanie jest optymalne z punktu widzenia monitorowania wykonywania obowiązków przez przewoźników lotniczych wynikających z ustawy. Dodawane przepisy nakładają obowiązek na przewoźnika lotniczego przedstawiania dowodów potwierdzających, że wykonany lot nie był lotem PNR lub że przewoźnik lotniczy nie posiadał danych PNR lub wystąpiły negatywne przesłanki nałożenia kary administracyjnej (art. 18 ust. 5 ustawy). Powyższe rozwiązanie jest uzasadnione tym, że to przewoźnik lotniczy posiada informacje kluczowe dla rozstrzygnięcia w postępowaniu kwestii jego odpowiedzialności. Jednocześnie należy wskazać, że projektowane przepisy art. 18 ust. 5 i 6 korespondują z art. 81a § 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Weryfikacji, o której mowa w art. 18 ustawy, będą podlegały wszystkie zgromadzone dane PNR, także te zgromadzone, a nieprzetwarzane. W tym zakresie zdecydowano nie  dokonywać zróżnicowania z uwagi na fakt, że projektowane rozwiązania w art.   18a przewidują w ust. 6 tryb , który zakłada, że w wyjątkowych i jednocześnie niemożliwych do przewidzenia sytuacjach, za zgodą odpowiedniego organu ścigania lub  wymiaru sprawiedliwości, będzie możliwe będzie przetwarzanie danych PNR z lotów wewnątrzunijnych.

Projektowany art. 18a – co do zasady – ogranicza prawo przetwarzania zgromadzonych danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych do sytuacji uzasadniających takie przetwarzanie w związku z zagrożeniem wystąpienia przestępstw lub przestępstw skarbowych, o których mowa w art. 3 ustawy, w szczególności zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Zgodnie z projektowanym art. 18a ust. 3 pkt 1 prawo przetwarzania zgromadzonych danych PNR z wszystkich lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe, w przypadku gdy został wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jeden ze stopni alarmowych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. W tym miejscu wskazać należy, że w świetle ww. przepisu stopnie alarmowe mogą być wprowadzone w przypadku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia. Są one wprowadzane, zmieniane i odwoływane, w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa ABW, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW. W projekcie przewiduje się, że mechanizm przetwarzania danych PNR z lotów wewnątrzunijnych, o którym mowa w projektowanym art. 18a ust. 3 pkt 1, będzie miał miejsce tylko w przypadku obowiązywania stopnia alarmowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym również na części tego terytorium. Natomiast, nie będzie uruchamiany, gdy stopień alarmowy będzie obowiązywał poza terytorium kraju, np. w polskich placówkach dyplomatycznych, tj. w przypadkach gdy zagrożenie o charakterze terrorystycznym będzie pochodziło z zewnątrz.

Powyższe koresponduje z wyrokiem TSUE, który wskazał, że przesłanką uprawniającą do przetwarzania danych PNR z lotów wewnątrzunijnych jest rzeczywiste i aktualne lub przewidywalne zagrożenie o charakterze terrorystycznym.

W przypadku gdy nie został wprowadzony stopień alarmowy, przetwarzanie danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych będzie możliwe tylko w odniesieniu do lotów określonych w zarządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (projektowany art. 18a ust. 4). Na mocy przedmiotowej delegacji ustawowej minister właściwy do spraw wewnętrznych będzie uprawniony do wydania, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, zarządzenia wskazującego loty wewnątrzunijne, z których zgromadzone dane PNR pasażerów JIP będzie uprawniona przetwarzać.

Treść wniosku zostanie opracowana w oparciu o informacje uzyskane przez Komendanta Głównego Straży Granicznej od właściwych organów wymienionych w art. 36 ustawy, które w tym zakresie będą uwzględniały kryteria tras lotniczych, planów podróży oraz lotnisk. Takie rozwiązanie jest uzasadnione, biorąc pod uwagę cel przetwarzania danych PNR oraz okoliczności, które będą stanowiły podstawę do doboru lotów objętych prawem przetwarzania.

W zarządzeniu wydawanym na podstawie projektowanego art. 18a ust. 4 minister właściwy do spraw wewnętrznych określi loty wewnątrzunijne objęte prawem przetwarzania przez wskazanie np. przewoźników lotniczych wykonujących loty z danego państwa, lotnisk, z których albo do których wykonywane są loty, czy też przez wskazanie konkretnych rejsów (połączeń) realizowanych przez poszczególnych przewoźników lotniczych. Jednocześnie, mając na uwadze, że w świetle wyroku TSUE w zakresie właściwości państwa członkowskiego jest nie tylko typowanie lotów wewnątrzunijnych objętych prawem przetwarzania, ale także dokonywanie regularnego przeglądu zasadności utrzymania tych typowań w zależności od zmieniającej się sytuacji i stopnia zagrożenia, zaproponowano w art. 18a w ust. 5 zobowiązać Komendanta Głównego Straży Granicznej do dokonywania takiego bieżącego przeglądu i przekazywania w tej sprawie stosownej informacji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Zarządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych będzie miało formę aktu prawnego niejawnego (niepodlegającego publicznemu ogłoszeniu). Powyższe ma na celu uniemożliwienie uzyskania przez nieuprawnione osoby, chcące uniknąć korzystania z takich połączeń lotniczych, informacji, które loty nie są objęte prawem przetwarzania przez JIP i tym samym przez właściwe organy. Takie regulacje z kolei przełożą się na zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, a tym samym wpłyną one korzystnie na efektywność wykorzystania przez właściwe organy danych PNR. Rozwiązanie to spowoduje bowiem, że osoby, w których interesie jest skorzystanie z lotu nieobjętego prawem przetwarzania, nie będą posiadały informacji, który lot jest właśnie takim.

Z tych samych powodów projektowane przepisy przewidują także, że przewoźnicy lotniczy będą przekazywać do bazy KSI PNR dane z wszystkich lotów wewnątrzunijnych (co z kolei nie oznacza prawa do ich przetwarzania przez JIP), a to spowoduje, że nie będą oni posiadali wiedzy, które loty nie są objęte prawem przetwarzania. Takie uregulowania spowodują ograniczenie ryzyka przedostania się krytycznej informacji, tj. informacji na temat lotów objętych prawem przetwarzania, do osób trzecich. Ma to kluczowe znaczenie dla realizacji celu dyrektywy, którym jest funkcjonowanie efektywnego narzędzia przydatnego do skutecznego zwalczania najpoważniejszych form przestępczości, które w szczególności w ostatnich latach stanowią znaczące zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwach członkowskich UE. Przewidziany w projektowanej ustawie mechanizm zapewnia brak możliwości uzyskania przez zainteresowane osoby wiedzy, z których lotów wewnątrzunijnych dane PNR w danym momencie nie będą mogły być wykorzystane do celu, w jakim została wydana dyrektywa. Przewoźnicy, przekazując dane PNR z wszystkich lotów wewnątrzunijnych, nie będą bowiem w posiadaniu takich informacji. Konsekwentnie takiej wiedzy nie będą mieli pasażerowie, wobec których istnieje obowiązek informacyjny, a także inne osoby oraz podmioty trzecie. Rozpowszechnienie tego rodzaju wiedzy godziłoby w cel dyrektywy, a tym samym ustawy, tj. zapobieganiu przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywaniu, prowadzeniu postępowań i ściganiu (art. 1 ust. 2 dyrektywy).

Regulacje, które zagwarantują kluczową z punktu widzenia realizacji celu ustawy zasadę przekazywania wszystkich danych PNR z każdego rodzaju lotu, a tym samym zapewnienie efektywnego wykorzystania danych PNR przez właściwe organy, przewiduje zmiana do art. 5 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem przewoźnicy lotniczy będą zobligowani przekazywać wszystkie dane PNR zarówno z lotów pozaunijnych, jak i z lotów wewnątrzunijnych, a niewykonanie tego obowiązku będzie stanowić naruszenie, o którym mowa w art. 65 ustawy.

Proponowane rozwiązanie dodatkowo pozwoli skorzystać, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, z danych PNR, których wykorzystanie przez JIP nie jest dopuszczalne z uwagi na ograniczenia wynikające z zarządzenia ministra, o którym mowa w projektowanym art. 18a ust. 4. W takim przypadku na wykorzystanie danych PNR nieobjętych tym prawem będzie jednak potrzebna zgoda wyrażona przez sąd lub prokuratora, na zasadach określonych w projektowanym art. 18a ust. 6–9 oraz art. 33 ust. 3 i 3a.

Przyjmując, że podstawą do przetwarzania zgromadzonych danych PNR z lotów wewnątrzunijnych jest rzeczywiste i aktualne, ale także chociażby możliwe do przewidzenia zagrożenie terrorystyczne albo takie zagrożenie inną formą przestępczości objętej dyrektywą, które to zagrożenie z uwagi na swój charakter pozwala na pewien czas objąć prawem przetwarzania tych danych PNR, zaproponowano wprowadzenie mechanizmów przewidzianych w projektowanym art. 18a ust. 3. Natomiast, w przypadku gdyby rzeczywiste i aktualne zagrożenie nie było możliwe do przewidzenia odpowiednio wcześniej, tj. gdy wystąpi tuż przed wykonaniem organizowanego konkretnego lotu lub lotów czy też w jego/ich trakcie, w świetle projektowanych przepisów, będzie możliwość wykorzystania danych PNR także z lotów wewnątrzunijnych, w trybie przewidzianym w projektowanym art. 18a ust. 6. W takim przypadku, przed wystąpieniem do JIP, właściwy organ będzie musiał jednak uzyskać zgodę niezależnego organu, jakim jest właściwy sąd albo prokurator, który oceni, czy wystąpiła przesłanka, wskazana w art. 18a ust. 2.

W tym miejscu należy podkreślić, że wprowadzenie innego mechanizmu niż przewidziany w projekcie, polegającego np. na występowaniu przez JIP do przewoźnika lotniczego o dane PNR dopiero po uzyskaniu przez uprawniony organ zgody prokuratora albo sądu i dopiero po tym ich przekazywanie przez przewoźnika lotniczego do KSI PNR, ze względów technicznych byłoby nieefektywne i nie zapewniłoby realizacji celu dyrektywy.

Przedstawione powyżej rozwiązanie w zakresie przekazywania przez przewoźników lotniczych do KSI PNR wszystkich danych PNR, zgromadzonych w celu dokonania rezerwacji lub realizacji lotu PNR (zarówno pozaunijne, jak i wewnątrzunijne), jest zgodne z prezentowanymi niejednokrotnie stanowiskami samych przewoźników i wpłynie korzystnie na ich dalsze funkcjonowanie. Oznacza bowiem, że przewoźnicy lotniczy, którzy już przekazują dane PNR do KSI PNR, będą mogli to czynić na dotychczasowych zasadach, nie będąc zmuszanymi do modyfikacji istniejących systemów i ponoszenia kosztów z tym związanych oraz dalszych kosztów związanych z monitorowaniem zmian w zakresie lotów wewnątrzunijnych objętych w danym okresie obowiązkiem przekazywania danych PNR. Typowanie lotów będzie ulegało zmianie w zależności od wyników analiz dotyczących zagrożeń. Przewoźnicy więc musieliby pozostawać w ciągłej gotowości do dokonywania aktualizacji (i wydatkowania na to środków finansowych). Ponadto proponowane rozwiązanie jest korzystne dla przewoźników również dlatego, że pozwoli ograniczyć skalę naruszeń popełnianych w tym zakresie. Przewoźnicy nie będą zmuszeni do bieżącej weryfikacji aktualnie typowanych lotów wewnątrzunijnych, a tym samym nie będą narażeni na możliwość niedopełnienia w tym zakresie nałożonych na nich obowiązków.

Zmiany do art. 33 ustawy dotyczą skrócenia okresu retencji danych PNR Jak zostało to wskazane powyżej w ocenie TSUE niezgodne z prawem unijnym jest ustanowienie 5-letniego okresu przechowywania danych PNR wobec wszystkich tych danych, bez ich rozróżnienia

Biorąc pod uwagę stanowisko TSUE, a równocześnie chcąc zapewnić realizację celów, o których mowa w samej dyrektywie, a w konsekwencji także w ustawie, zaproponowano wprowadzenie zmian do art. 33 ustawy w taki sposób, aby zapewnić najwyższy poziom ochrony danych, a tym samym zredukować do absolutnego minimum ryzyko dopuszczenia się w tym zakresie nadużyć, przy jednoczesnym pozostawieniu minimalnej szansy odtworzenia danych PNR również w perspektywie ich 3 lub 5-letniej retencji. Podkreślenia wymaga również fakt, że zarówno dyrektywa, jak i wyrok TSUE nie wskazują innego maksymalnego okresu przechowywania danych PNR aniżeli okres 5-letni.

Z kolei czynności operacyjno-rozpoznawcze, a w ich następstwie prowadzone postępowania, w szczególności w sprawach takich jak przestępstwa o charakterze terrorystycznym – a prawo przetwarzania danych PNR odnosi się właśnie do takich sytuacji i postępowań – są bardzo skomplikowane, wielowątkowe, a tym samym obliczone na okres zdecydowanie dłuższy niż 6 miesięcy. W związku z powyższym nie można wykluczyć, a nawet należy przyjąć za pewność możliwość zaistnienia takich sytuacji, w których zdepersonalizowane dane PNR ani na etapie wstępnej oceny, ani późniejszego 6-miesięcznego okresu przechowywania nie wykazywały istnienia powiązania w zakresie przestępstw o charakterze terrorystycznym lub innej poważnej przestępczości, natomiast takie powiązanie zostało wykryte na późniejszym etapie przechowywania danych np. na skutek dalszych czynności operacyjnych służb.

Z tych więc względów w projektowanym art. 33 ust. 3 i 3a znalazły się uregulowania wprowadzające ograniczenia w przetwarzaniu przez JIP danych PNR, które są przechowywane w KSI PNR dłużej niż 6 miesięcy. W przypadku tego rodzaju danych PNR będzie możliwe ich przetwarzanie po spełnieniu warunków przewidzianych w projektowanych przepisach. W przypadku danych przechowywanych nie dłużej niż 2 lata ich przetwarzanie będzie możliwe w celu określonym w art. 1 ust. 1 ustawy PNR, tj. w celu wykrywania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym i innych przestępstw lub przestępstw skarbowych oraz zapobiegania im i ścigania ich sprawców, oraz będzie warunkowane w zależności od etapu sprawy zgodą właściwego prokuratora albo sądu. Natomiast, w przypadku starszych danych PNR projekt wyprowadza dodatkowo zasadę subsydiarności. Oznacza to, że w takich przypadkach przetwarzanie danych PNR będzie dopuszczalne tylko po spełnieniu dodatkowego warunku, tj. wykazaniu, że uzyskanie takich informacji dla celu wskazanego powyżej w żaden inny sposób nie było skuteczne albo nie będzie możliwe.

Ograniczenie ujawniania zdepersonalizowanych danych PNR zgromadzonych i przechowywanych w KSI PNR powyżej 2 lat będzie obowiązywało od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Natomiast, w przypadku gdy do takiej personalizacji doszło na podstawie dotychczasowych przepisów, dane te będą w dalszej dyspozycji właściwego (wnioskującego) organu na dotychczasowych zasadach. Takie rozwiązanie jest niezbędne w celu zapewnienia ciągłości postępowań lub czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez ten organ.

Kolejna zmiana w projekcie dotyczy art. 64 ust. 1 pkt 2 i stanowi doprecyzowanie tego przepisu w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, że naruszenie w nim opisane obejmuje także niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 pkt 2 albo z art. 6 ust. 3 ustawy.

Celem zmian w art. 65 jest rozszerzenie katalogu przypadków, w których obniżeniu ulegnie administracyjna kara pieniężna, w przypadku przekazana przez przewoźnika lotniczego danych PNR z opóźnieniem. Zmiany te mają na celu niejako zmotywować przewoźnika lotniczego do przekazania zaległych danych. Dotychczasowe przepisy pozwalały na obniżenie kary tylko w przypadku, gdy dane zostały przekazane z nieznacznym opóźnieniem, tj. do czasu lądowania statku powietrznego. Przekazanie danych PNR później niż ten moment nie wpływało na wysokość kary. Tymczasem przekazanie danych PNR, mimo że z większym opóźnieniem, jest jednak również korzystne z punktu widzenia celu ich wykorzystania przez właściwe organy. Oczywiście największą efektywność w realizacji celu przetwarzania danych PNR można uzyskać dzięki danym przekazanym w ustawowych terminach, niemniej jednak późniejsze przekazanie danych PNR przemawia zdecydowanie na korzyść realizacji celów ustawy aniżeli ich zupełny brak przekazania. Stąd przepisy projektu (dodawane do art. 65 ust. 3a i 3b) wprowadzają rozbudowany system obniżania administracyjnej kary pieniężnej w przypadku ich przekazania po przekroczeniu terminu, a ich wysokość jest uzależniona od terminu ich przekazania. Z kolei dodawany ust. 3c ma na celu zmotywowanie przewoźników lotniczych, którzy dotychczas, w okresie obowiązywania ustawy, nie obsługiwali lotów PNR, do sprawnego spełnienia w okresie dostosowawczym wymogów określonych ustawą oraz dosłania nieprzekazanych dotychczas danych PNR, które obowiązani byli przekazać do JIP. W świetle proponowanych rozwiązań przewoźnik, który dopiero rozpoczyna działalność na polskim rynku lotniczym, będzie potraktowany w sposób szczególny, gdy podejmuje wysiłki w celu sprawnego i efektywnego dostosowania się do wymogów ustawowych. Nienałożenie kary w okresie dostosowawczym pozytywnie wpłynie na sytuację przewoźnika, gdy będzie on miał gwarancję, że dążąc do wypełnienia ww. wymogów nie będzie podlegał administracyjnej karze pieniężnej za naruszenia opisane w art. 64 ustawy, jeśli w okresie 60 dni od dnia wykonania pierwszego lotu PNR zapewni warunki techniczne umożliwiające sprawne i skuteczne przekazywanie danych PNR, jak również przekaże do JIP wszystkie dane PNR pasażerów lotów objętych takim obowiązkiem począwszy od dnia wykonania pierwszego lotu PNR. Celem tego rozwiązania jest zapewnienie czasu na dokonanie ustaleń technicznych między przewoźnikiem a JIP, przy czym skorzystanie z dobrodziejstwa tego przepisu jest warunkowane przekazaniem do JIP zaległych danych PNR do końca trwania okresu dostosowawczego.

Zmiana w art. 66 ustawy jest z kolei konsekwencją zmiany art. 10 tego aktu prawnego.

W projektowanym art. 69 ustawy doprecyzowano przesłankę wyłączającą możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenia ustawy przez określenie na czym polega awaria powstała po stronie przewoźnika lotniczego. Wskazano, że musi być ona niezawiniona przez tego przewoźnika i pod warunkiem niezwłocznego poinformowania JIP o powstałej awarii, nie później jednak niż 30 dni po upływie terminu przekazania danych PNR, oraz pod warunkiem przekazania w tym terminie danych PNR, które nie zostały wskutek tej awarii przekazane, chyba że przewoźnik je utracił przez tę awarię.

W projekcie zaproponowano również uchylenie art. 71 ustawy. Przepis ten w ust. 1 reguluje kwestie doręczeń pism w postaci dokumentów elektronicznych przewoźnikowi lotniczemu, który nie ma siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na wejście w życie z dniem 5 października 2021 r. ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych przepis ten stał się zbędny, ponieważ obecnie kwestie te są wyczerpująco uregulowane w rozdziale 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Jednocześnie wskazać należy, że stosowanie art. 71 ustawy w dotychczasowym brzmieniu powoduje problemy proceduralne z uwagi na uchylenie części przepisów zawartych w art. 46 Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących niezwykle istotne z punktu widzenia prowadzenia postępowań administracyjnych kwestie potwierdzania doręczenia pisma. Natomiast, przepis art. 71 ust. 2 stanowi powielenie wyczerpujących w tym obszarze regulacji zawartych w art. 40 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W art. 2 projektu zaproponowano regulacje dotyczące uwolnienia od odpowiedzialności karnoadministracyjnej przewoźników lotniczych za naruszenia związane z wykonanymi w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów lotami PNR, jednakże przy spełnieniu określonych w tych przepisach warunków.

W tym miejscu wskazać należy, że dotychczasowe przepisy nowelizujące ustawę o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera podejmowały już próbę uregulowania kwestii wysokich kar finansowych grożących przewoźnikom lotniczym za nieprzekazywanie w terminie danych PNR przez wdrożenie instytucji „zawieszenia”.

Ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera na okres 2 lat zawiesiła m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie nakładania przedmiotowych kar, wszczynanie nowych postępowań, a także wykonywanie nałożonych już kar administracyjnych. Przedmiotowe rozwiązanie zostało przygotowane w formie poprawki senackiej na etapie prac parlamentarnych nad nowelizacją ustawy (druk sejmowy 1891), przy aktywnym wówczas udziale przedstawicieli branży lotniczej. Niemniej zapewniło ono jedynie czasową ochronę przewoźników przed tymi konsekwencjami. Uznano wówczas, że ustanowienie dalej idącego rozwiązania, polegającego przykładowo na znaczącym zmniejszeniu wysokości tych kar lub całkowitym zwolnieniu z ich uiszczania, mogłoby budzić poważne wątpliwości, co do zgodności takich rozwiązań z prawem Unii Europejskiej.

W kontekście powyższego polskie władze skierowały pytanie do Komisji Europejskiej o wskazanie właściwego kierunku rozwiązania problemu kar dla przewoźników. Komisja Europejska wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności nie tylko w zakresie dotyczącym określenia znamion naruszenia i zasad dotyczących surowości kar, lecz również w zakresie dotyczącym oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny. Zgodność z przepisami należy zapewniać indywidualnie w każdym przypadku, po uwzględnieniu stosownych okoliczności obiektywnie ustalonych przez właściwe organy krajowe zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez dane państwo członkowskie. Okoliczności te mogą obejmować, w zależności od przypadku, wszelkie trudności związane z funkcjonowaniem systemu, z którego dany przewoźnik lotniczy musiał korzystać w celu przekazania danych PNR, a także sytuację finansową przewoźnika lotniczego, która może mieć wpływ na jego zdolność płatniczą. W efekcie Komisja Europejska uznała, że nie jest właściwa do ingerowania w oceny wysokości kar, jakie miałyby zostać zastosowane przez państwa członkowskie w poszczególnych sprawach i w związku z tym nie ma możliwości narzucania w tym zakresie jakichkolwiek rozwiązań.

Mając powyższe na uwadze, w projekcie zaproponowano w pierwszej kolejności uwolnić od odpowiedzialności karnoadministracyjnej tych przewoźników, którzy w okresie do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów dopuścili się naruszeń z tytułu nieprzekazywania lub nieprawidłowego przekazywania danych PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych. W świetle wyroku TSUE, w którym uznano jako niezgodne z prawem unijnym te przepisy prawa krajowego, które przewidują zautomatyzowane przekazywanie i przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do wszystkich lotów wewnątrzunijnych, podejmowanie dalszych starań wyegzekwowania od przewoźników kar za naruszenia z tego rodzaju lotów wydaje się nieuzasadnione. Przedmiotowe orzecznictwo TSUE oddziałuje już zresztą na praktykę orzeczniczą polskich sądów administracyjnych. Dotychczas wojewódzkie sądy administracyjne (WSA) kilkukrotnie uchyliły decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej nakładające administracyjne kary pieniężne na przewoźników lotniczych za nieprzekazanie danych PNR z lotów wewnątrzunijnych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2023 r. sygn. akt VI SA/Wa 3937/23, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2023 r. sygn. akt VI SA/Wa 3610/23, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 lutego 2024 r. sygn. akt II SA/Go 646/23). Ponadto w dniu 23 maja 2024 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach sygn. akt II GSK 395/22 oraz II GSK 444/21 uchylił decyzje Komendanta Głównego Straży Granicznej nakładające administracyjne kary na przewoźnika lotniczego za nieprzekazanie danych PNR w przypadku lotów wewnątrzunijnych, powołując się w uzasadnieniu wyroku na przedmiotowy wyrok TSUE.

Po drugie, w projektowanym art. 2 znalazły się uregulowania, na mocy których nastąpi uwolnienie od administracyjnych kar pieniężnych także tych przewoźników lotniczych, którzy nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy spełnili warunki przekazywania danych PNR określone w art. 8 ustawy.

Wprowadzenie do projektu takich przepisów jest uzasadnione m.in. tym, że zgodnie z motywem 18 dyrektywy państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki, aby umożliwić przewoźnikom lotniczym wypełnianie obowiązków nałożonych na nich na podstawie dyrektywy. Wobec przewoźników lotniczych, którzy nie wypełniają obowiązków w zakresie przekazywania danych PNR, państwa członkowskie powinny przewidzieć skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje, w tym kary finansowe. Zatem, jak wynika z przytoczonego motywu, system kar wymagany przez dyrektywę ma pełnić funkcję dyscyplinującą przewoźników lotniczych, którzy nie przekazują danych PNR. Tymczasem aktualnie do polskiej bazy (KSI PNR) podłączonych jest ponad 500 przewoźników lotniczych, co oznacza, że do bazy trafiają dane 99.9% pasażerów, w odniesieniu do których istnieje obowiązek przekazania danych PNR. W efekcie z danych PNR z powodzeniem korzystają instytucje, do zadań których należy zwalczanie przestępstw, w tym również przestępstw o charakterze terrorystycznym. To z kolei pozwala uznać, że cel zasadniczy przedmiotowych regulacji został osiągnięty.

Jednocześnie zgodnie z dyrektywą, a w konsekwencji także ustawą, wykonywanie obowiązku przekazywania danych PNR jest zabezpieczone systemem administracyjnych kar pieniężnych. W praktyce wprowadzenie takiego sytemu kar, jak można przyjąć w istotnym stopniu, sprzyjało dynamice podłączania się przewoźników do bazy. Z drugiej jednak strony doprowadziło do wygenerowania znacznej liczby naruszeń, które miały miejsce głównie w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy. Oznacza to w praktyce, że nakładanie kar za naruszenia sprzed wielu miesięcy, w sytuacji gdy przewoźnicy lotniczy aktualnie poprawnie wykonują obowiązek przekazywania danych PNR ma *de facto* charakter represyjny, a nie dyscyplinujący.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że na skutek konieczności wdrożenia dyrektywy, w tym samym czasie obowiązek przekazywania danych PNR został wprowadzony we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, co stanowiło dodatkowe utrudnienie dla przewoźników lotniczych. Musieli oni bowiem sprostać temu obowiązkowi w wielu państwach w tym samym czasie, a to z kolei niejednokrotnie przyczyniało się w do występowania naruszeń w zakresie wykonywania przez nich obowiązku przekazywania danych PNR.

Po trzecie, przepisy art. 2 projektu uwalniają od odpowiedzialności tych przewoźników lotniczych, którzy w okresie roku przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy nie obsługiwali lotu PNR. W praktyce przepis ten obejmie przewoźników, którzy incydentalnie wykonali loty PNR, zwykle kilka w okresie obowiązywania ustawy i nie będą ich już wykonywać z uwagi np. na ogłoszenie ich upadłości albo innej formy zakończenia działalności świadczenia usług w przewozie pasażerów drogą lotniczą.

Podsumowując, zaproponowane w projekcie rozwiązania abolicyjne w świetle zaistniałej sytuacji geopolitycznej, przy jednoczesnym uwzględnieniu stanowiska Komisji Europejskiej oraz poszanowaniu dorobku orzeczniczego TSUE, wydają się optymalne zarówno z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego i pasażerskiego, zgodności z obowiązującymi w tym zakresie przepisami unijnymi, jak również interesów branży lotniczej, w tym tych przewoźników, którzy już od dłuższego czasu stosują przepisy ustawy i realizują wynikające z tego tytułu obowiązki przekazywania w terminie danych PNR.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Natomiast, dane PNR pasażerów lotów wewnątrzunijnych zgromadzone w KSI PNR i przekazane przez przewoźników lotniczych do JIP wcześniej niż 3 lata przed dniem wejścia w życie ustawy zostaną trwale usunięte w sposób zautomatyzowany nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej.

Projekt ustawy nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

1. z ang. Passenger Name Record [↑](#footnote-ref-1)