

Warszawa, 11 lipca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1463/16

Do druku nr 710

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Zbigniew Dolata)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze przewiduje nowelizację ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 205, ze zm.; dalej: ustawa). Projekt zmierza do zmiany zasad działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (dalej: Komisja), w tym zmiany jej składu oraz czasu pracy jej członków. Ponadto projekt przewiduje zmiany dotyczące otwarcia do publicznego użytku lotnisk użytku wewnętrznego. Zmiany te mają na celu uproszczenie procedury dopuszczenia lotnisk do publicznego użytku.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy
Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać:

- art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE). Przepis art. 45 TfUE ustanawia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Obejmuje ona zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (np. ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy), wynagrodzenia i innych warunków pracy. Zgodnie jednak z art. 45 ust. 4 TfUE postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

- dyrektywę Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272 z 25.10.1996 r., s. 36, ze zm.; dalej: dyrektywa 96/67),
- dyrektywę 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz. Urz. WE L 299 z 18.11.2003 r., s. 9; dalej: dyrektywa 2003/88),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz. Urz. WE L 79 z 19.3.2008 r., s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 216/2008),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010 r., s. 35, ze zm.; dalej: rozporządzenie 996/2010).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

1. Artykuł 4 rozporządzenia 996/2010 reguluje status i zadania krajowych organów do spraw badania zdarzeń lotniczych. Zgodnie z tym przepisem każde państwo członkowskie zapewnia przeprowadzenie lub nadzorowanie badania zdarzeń lotniczych, bez ingerencji z zewnątrz, przez stały krajowy organ ds. badania zdarzeń lotniczych, który jest w stanie niezależnie przeprowadzić pełne badanie zdarzenia lotniczego, albo samodzielnie, albo w ramach porozumień z innymi organami ds. badania zdarzeń lotniczych. Organ ds. badania zdarzeń lotniczych jest niezależny pod względem funkcyjnym w szczególności od władz lotniczych odpowiedzialnych za zdatność do lotu, certyfikację, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk oraz, ogólnie, od jakiejkolwiek innej strony lub podmiotu, których interesy lub zakresy działania mogłyby wchodzić w konflikt z zadaniem powierzonym organowi ds. badania zdarzeń lotniczych lub mieć wpływ na jego obiektywność. Organ ds. badania zdarzeń lotniczych, prowadząc badanie zdarzenia lotniczego, nie występuje do nikogo o instrukcje ani takowych nie przyjmuje oraz ma nieograniczone uprawnienia do prowadzenia badania zdarzenia lotniczego. Zgodnie z preambułą do rozporządzenia 996/2010 niezależność organu ma pozwolić uniknąć wszelkich konfliktów interesów oraz przypadków ewentualnej interwencji z zewnątrz w procesie ustalania przyczyn badanych zdarzeń. Organy do spraw badania zdarzeń lotniczych zajmują kluczową pozycję w procesie badania zdarzenia lotniczego. Ich praca ma zasadnicze znaczenie dla określenia przyczyn wypadku

lub incydentu. Muszą one zatem móc prowadzić badania przy zachowaniu pełnej niezależności oraz również dysponować niezbędnymi środkami finansowymi i zasobami ludzkimi umożliwiającymi prowadzenie wydajnych i skutecznych badań (motywy 14 i 15).

Działania powierzone organowi ds. badania zdarzeń lotniczych można rozszerzyć na zbieranie i analizę informacji związanych z bezpieczeństwem lotniczym, w szczególności do celów zapobiegania wypadkom, w zakresie, w jakim działania te nie wpływają na jego niezależność ani nie nakładają na niego odpowiedzialności w sprawach regulacyjnych, administracyjnych lub związanych ze standaryzacją.

W celu informowania społeczeństwa o ogólnym poziomie bezpieczeństwa lotniczego corocznie na szczeblu krajowym publikuje się sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa. W analizie tej nie ujawnia się źródeł informacji poufnych.

Organ ds. badania zdarzeń lotniczych otrzymuje od odpowiedniego państwa członkowskiego środki konieczne do wykonywania swoich zadań w sposób niezależny oraz ma możliwość uzyskania odpowiednich zasobów do realizacji tego celu. W szczególności szef organu ds. badania zdarzeń lotniczych ma doświadczenie i kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, które pozwalają mu wykonywać zadania zgodnie z rozporządzeniem 966/2010 i prawem krajowym.

Artykuł 17 ustawy, w brzmieniu zaproponowanym w projekcie, określa status, zadania i skład Komisji. Oceny wymaga kwestia niezależności Komisji.

Zgodnie z art. 16 ustawy minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym do spraw lotnictwa cywilnego. Minister sprawuje nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w RP. Minister powołuje i odwołuje wiceprezesów Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC). Prezes ULC jest centralnym organem administracji rządowej właściwym do spraw lotnictwa cywilnego. Prezesa ULC powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Kompetencje Prezesa ULC określa art. 21 ustawy.

Zgodnie z projektem Komisja działa przy ministrze właściwym do spraw transportu, wszyscy jej członkowie, włącznie z przewodniczącym są powoływani przez ministra właściwego do spraw transportu oraz mogą być przez niego odwołani (na wniosek Komisji uchwalony bezwzględną większością głosów).

Z drugiej strony projekt przewiduje wprost, że Komisja jest niezależna, przewiduje kadencyjność członków Komisji i chroni przed arbitralnym odwołaniem z funkcji przed upływem kadencji. Projekt przewiduje usunięcie obowiązującego obecnie przepisu, zgodnie z którym Komisja wykonuje swoje zadania w imieniu ministra właściwego do spraw transportu. Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z projektem członkowie Komisji formułując treść raportów, analiz, opinii i ekspertyz kierują się swobodną oceną dowodów i nie

są związani poleceniami przewodniczącego Komisji lub osoby nadzorującej badanie (podobnie jak uczestniczący w pracach Komisji eksperci).

W konsekwencji należy uznać, że, pomimo pewnej zależności organizacyjnej Komisji od ministra właściwego do spraw transportu (naczelnego organu administracji rządowej do spraw lotnictwa cywilnego), projektowany art. 17 ustawy (z zastrzeżeniem uwag zawartych w punkcie III.2. niniejszej opinii) nie narusza art. 4 rozporządzenia 996/2010.

2. Odrębnej analizy wymaga projektowany obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego przez członków Komisji. Utrata obywatelstwa polskiego powodować ma utratę członkostwa w Komisji (projektowany art. 17 ust. 12 i 13 ustawy).

Wymóg obywatelstwa polskiego wymaga oceny zgodności z art. 45 ust. 4 TfUE.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (art. 45 ust. 1 i 2 TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał) swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Postanowienia art. 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału¹. Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów TfUE należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 TfUE będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, których sprawowanie zakłada bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy powierzanej przez prawo publiczne oraz dotyczy wykonywania obowiązków, których celem jest zabezpieczenie interesu ogólnego państwa albo innych władz publicznych. Sprawowanie takiego stanowiska wymaga więc istnienia szczególnych relacji zależności między osobą je sprawującą a państwem oraz zakłada istnienie praw i obowiązków wynikających z więzów przynależności państwowej.

¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 7, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, pkt. 57–60.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany². Komisja uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej odnosi się przede wszystkim do sił zbrojnych, policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej oraz dyplomacji. Może odnosić się do stanowisk w administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, których sprawowanie zakłada wykonywanie władzy państwowej, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

Zgodnie z projektem oraz zgodnie z rozporządzeniem 996/2010 Komisja prowadzi lub nadzoruje badania zdarzeń lotniczych (wypadków i incydentów). Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 996/2010 Komisja ma nieograniczone uprawnienia do prowadzenia badania zdarzenia lotniczego. Należy jednak zwrócić uwagę, że badania zdarzeń lotniczych nie mogą być powiązane z orzekaniem o winie lub o odpowiedzialności. Są one niezależne, odrębne w stosunku do wszelkich postępowań sądowych lub administracyjnych służących orzeczeniu o winie lub odpowiedzialności (art. 5 ust. 5 rozporządzenia 996/2010). Członkowie Komisji, w tym jej przewodniczący, mają być powoływani przez ministra właściwego do spraw transportu.

Można uznać, że zadania i uprawnienia Komisji mają na celu zabezpieczenie interesu ogólnego państwa, jakim jest bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Przemawia to za uznaniem, że sprawowanie funkcji członka Komisji wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie tej funkcji jest więc zatrudnieniem w administracji publicznej i spełnia kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. Należy uznać, że w omawianym przypadku wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania, a projektowany przepis nie jest sprzeczny z prawem UE.

3. Projekt przewiduje zmianę brzmienia art. 17a ust. 5-7 ustawy, dotyczących czasu pracy członków Komisji. Zgodnie z proponowanym art. 17a ust. 7³ ustawy członek Komisji pozostaje w gotowości do podjęcia czynności badawczych poza normalnymi godzinami pracy (dyżur telefoniczny), w wymiarze nieprzekraczającym 160 godzin na miesiąc. Czas dyżuru telefonicznego nie wlicza się do czasu pracy, jeżeli podczas dyżuru członek komisji nie wykonywał pracy. Dyżur telefoniczny może być pełniony w czasie

² KOM(2010) 373 wersja ostateczna.

³ Proponowany przepis jest wzorowany na obowiązującym art. 8 ust. 7 ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (Dz. U. poz. 1068, ze zm.). Zob. także opinię Ministra Spraw Zagranicznych o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich (VII kadencja Sejmu, druk nr 454).

odpoczynku, o którym mowa w art. 132 i 133 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.). Za czas dyżuru telefonicznego przysługuje wynagrodzenie w wysokości wynikającej z ilości godzin pełnienia dyżuru pomnożonej przez 30% stawki godzinowej wynikającej z wynagrodzenia zasadniczego członka Komisji.

Przepisy art. 132 i art. 133 Kodeksu pracy regulują kwestie odpoczynku dobowego i odpoczynku tygodniowego.

Należy jeszcze dodać, że zgodnie z niezmiennym przepisem art. 17a ust. 1 ustawy do czasu pracy członka Komisji stosuje się przepisy Kodeksu pracy, z zastrzeżeniem przepisów ustawy. Zgodnie z również niezmiennym art. 17a ust. 11 ustawy do członków Komisji nie stosuje się przepisu art. 151⁵ § 2 zdanie drugie Kodeksu pracy, zgodnie z którym czas pełnienia dyżuru nie może naruszać prawa pracownika do odpoczynku, o którym mowa w art. 132 i 133 Kodeksu pracy.

Proponowaną nowelizację art. 17a ustawy należy ocenić pod kątem zgodności z dyrektywą 2003/88, a w szczególności z jej art. 3 i art. 5 dotyczącymi odpowiednio: odpoczynku dobowego i tygodniowego okresu odpoczynku.

Przywołane przepisy dyrektywy 2003/88, co do zasady, implementowane są do prawa polskiego przepisami art. 132 i art. 133 Kodeksu pracy. Art. 17a ustawy jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów Kodeksu pracy.

Artykuł 3 dyrektywy 2003/88 stanowi, że państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin w okresie 24-godzinny.

Artykuł 5 dyrektywy 2003/88 stanowi, iż państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pracownik był uprawniony w okresie siedmiodniowym do minimalnego nieprzerwanego okresu wypoczynku w wymiarze 24 godzin oraz również do odpoczynku dobowego w wymiarze 11 godzin, określonego w art. 3. Jeżeli uzasadniają to warunki obiektywne, techniczne lub organizacji pracy, można stosować minimalny okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy 2003/88 czas pracy oznacza każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową. Natomiast stosownie do art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/88 okres odpoczynku oznacza każdy okres, który nie jest czasem pracy.

Trybunał orzekł, że użyte w dyrektywie 2003/88 pojęcie czasu pracy należy przeciwstawić okresom odpoczynku, gdyż pojęcia te nawzajem się wykluczają. Trybunał uznał, że dyrektywa 2003/88 nie przewiduje kategorii pośredniej pomiędzy pracą a odpoczynkiem, a ponadto, że wśród elementów charakteryzujących pojęcie czasu pracy w rozumieniu dyrektywy 2003/88 nie znajduje się natężenie pracy wykonanej przez pracownika ani wydajność tego

pracownika. Trybunał orzekł również w tym względzie, że pojęcia „czasu pracy” oraz „odpoczynku” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 stanowią pojęcia prawa UE, które należy definiować według obiektywnych cech, odwołując się do systematyki i celu tej dyrektywy, dążącej do ustalenia minimalnych wymagań w zakresie poprawy warunków życia i pracy pracowników. Trybunał uznał, że dyżur zakładowy pełniony przez pracownika zgodnie z systemem fizycznej obecności na terenie zakładu pracy pracodawcy musi być uznany w całości jako stanowiący czas pracy w rozumieniu dyrektywy 2003/88, niezależnie od rzeczywistego świadczenia pracy przez zainteresowanego podczas tego dyżuru. Okoliczność, że dyżur zakładowy obejmuje pewne okresy niewykonywania pracy, nie ma zatem znaczenia w tym kontekście. Decydującym czynnikiem dla uznania, że elementy charakteryzujące pojęcie „czasu pracy” w rozumieniu dyrektywy 2003/88 są obecne w takim dyżurze, jaki pracownik pełni w swoim miejscu pracy, jest to, iż jest on zmuszony przebywać fizycznie w miejscu określonym przez pracodawcę i pozostawać w jego dyspozycji, aby móc niezwłocznie świadczyć odpowiednie usługi, gdy zaistnieje taka potrzeba. Trybunał uznał, że obowiązki te stanowią istotną część zadań tego pracownika⁴.

Trybunał uznaje jednak, że inaczej wygląda sytuacja, w której dyżury pełnione są w systemie, w którym wymaga się od pracowników, by byli stale dostępni na wezwanie, ale bez obowiązku przebywania w miejscu pracy. Chociaż bowiem pozostają oni do dyspozycji swojego pracodawcy w takim zakresie, że musi być zapewniony kontakt z nimi, niemniej jednak w takiej sytuacji pracownicy mogą rozporządzać swoim czasem w sposób mniej ograniczony i zajmować się własnymi sprawami, tak że jedynie czas związany z rzeczywistym świadczeniem pracy powinien być traktowany jako „czas pracy”.⁵

Przewidziany w projekcie dyżur telefoniczny nie jest związany z przymusową obecnością członka Komisji w wyznaczonym miejscu. Członek Komisji pozostaje wprawdzie w pewnym zakresie w dyspozycji pracodawcy i w razie potrzeby obowiązany jest udać się na wyznaczone miejsce w celu świadczenia swych obowiązków, niemniej może w trakcie dyżuru telefonicznego swobodnie określać miejsce swego pobytu oraz formę spędzania czasu pełnienia dyżuru telefonicznego. Można więc uznać, że przewidziany w projekcie czas dyżuru telefonicznego członka Komisji, w trakcie którego nie była wykonywana przez tego członka praca, może nie być wliczany do jego czasu pracy.

⁴ Postanowienie Trybunału z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-347/05 Jan Vorel przeciwko Nemocnice Český Krumlov, pkt. 24-29.

⁵ Wyrok Trybunału z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-303/98 Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) przeciwko Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, pkt. 50.

W konsekwencji należy uznać, że projektowana nowelizacja art. 17a ustawy w zakresie, w jakim reguluje pełnienie przez członków Komisji dyżuru telefonicznego, nie narusza dyrektywy 2003/88.

4. Rozporządzenie 216/2008 ma zastosowanie m.in. do projektowania, obsługi technicznej i eksploatacji lotnisk, jak również zaangażowanych w to personelu i organizacji, a także, bez uszczerbku dla prawodawstwa UE i krajowego dotyczącego środowiska i planowania użytkowania gruntów, ochrony otoczenia lotnisk (art. 1 ust. 1 lit. c). Podstawowym celem rozporządzenia 216/2008 jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego, ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie.

Lotniska, w tym ich wyposażenie, przeznaczone do użytku publicznego oraz obsługujące zarobkowy przewóz lotniczy, na których prowadzi się operacje podejścia lub odlotu przy wykorzystaniu procedur instrumentalnych oraz które dysponują utwardzoną drogą startową o długości co najmniej 800 metrów, lub obsługują wyłącznie śmigłowce powinny spełniać wymogi rozporządzenia (art. 4 ust. 3a rozporządzenia 216/2008).

W drodze odstępstwa państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o odstąpieniu od stosowania przepisów rozporządzenia 216/2008 wobec lotniska, które obsługuje nie więcej niż 10 000 pasażerów rocznie oraz obsługuje nie więcej niż 850 operacji związanych z obsługą towarów rocznie. Jeżeli takie odstępstwo przyznane przez państwo członkowskie nie jest zgodne z ogólnym celem rozporządzenia lub jakichkolwiek innych przepisów prawa UE dotyczących bezpieczeństwa, Komisja Europejska decyduje o odmowie zgody na dane odstępstwo. W takim przypadku zainteresowane państwo członkowskie odwołuje zezwolenie na odstępstwo (art. 4 ust. 3b rozporządzenia 216/2008).

Lotniska i lotnicze urządzenia naziemne, a także eksploatacja lotnisk, spełniają zasadnicze wymagania określone w załączniku Va i, w stosownych przypadkach, w załączniku Vb do rozporządzenia (art. 8a ust. 1 rozporządzenia 216/2008). Rozporządzenie 216/2008 określa sposób zapewnienia takiej zgodności. Zgodność lotnisk, lotniczych urządzeń naziemnych i eksploatacji lotnisk z zasadniczymi wymaganiami – zgodnie z rozporządzeniem – zapewnia się w ten sposób, że w odniesieniu do każdego lotniska wymagany jest certyfikat. Certyfikat oraz zatwierdzenie zmian w tym certyfikacie wydaje się, jeżeli wnioskodawca wykaże, że lotnisko spełnia wymogi podstawy certyfikacji lotnisk oraz jeżeli lotnisko nie posiada żadnych cech lub charakterystyk powodujących, że jego eksploatacja nie jest bezpieczna. Certyfikat obejmuje lotnisko, jego eksploatację i jego wyposażenie związane z bezpieczeństwem (art. 8 ust. 2 lit. a rozporządzenia 216/2008).

Zmiana art. 54 ust. 2a ustawy dotyczy lotnisk niepodlegających rozporządzeniu 216/2008.

Pozostałe zmiany dotyczące art. 54 ustawy dotyczą zastąpienia instytucji czasowego otwarcia do publicznego użytku lotniska użytku wyłącznego

instytucją lotnisk użytku publicznego niepodlegających certyfikacji. Zmiana ta nie jest zgodna z rozporządzeniem 216/2008.

Jak już zaznaczono, lotniska spełniające kryteria określone w art. 4 ust. 3a rozporządzenia muszą spełniać zasadnicze wymagania, do których odsyła art. 8a ust. 1 rozporządzenia. Rozporządzenie przewiduje obowiązek uzyskania certyfikatu potwierdzającego spełnienie przez takie lotnisko zasadniczych wymagań.

Ustawa, w obecnym brzmieniu, dopuszcza przekształcenie lotniska użytku wewnętrznego w lotnisko czasowo otwarte do użytku publicznego dla określonej kategorii statków powietrznych lub w określonych porach dnia. Do lotnisk tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lotnisk użytku publicznego (art. 54 ust. 7 ustawy). Potwierdzeniem spełnienia wymagań związanych z eksploatacją lotniska jest wydanie certyfikatu (art. 59a ust. 1 pkt. 2 ustawy).

Projekt znosi wymóg obowiązku uzyskania certyfikatu dla nowej kategorii lotnisk użytku publicznego: lotnisk użytku publicznego niepodlegających certyfikacji (projektowany art. 54a ust. 7 w związku z projektowanym art. 59a ust. 1 ustawy). Lotniska takie będą musiały spełniać wymagania przewidziane obecnie dla lotnisk użytku wewnętrznego (projektowany art. 54 ust. 7c ustawy). Ograniczony będzie także zakres operacji wykonywanych z takich lotnisk (projektowany art. 54 ust. 7b ustawy).

Zmiana statusu lotniska z lotniska użytku wewnętrznego na lotnisko użytku publicznego niepodlegające certyfikacji nie oznacza, że lotnisko to nie będzie objęte zakresem rozporządzenia 216/2008. Podobnie, ograniczenia dotyczące operacji lotniczych dokonywanych z lotniska publicznego niepodlegającego certyfikacji – w brzmieniu zaproponowanym w projekcie (projektowany art. 54 ust. 7b ustawy) – nie oznaczają, że lotnisko to nie będzie objęte zakresem rozporządzenia 216/2008. W szczególności, lotniskiem publicznym niepodlegającym certyfikacji będzie lotnisko przeznaczone do użytku publicznego, obsługujące zarobkowy przewóz lotniczy, na którym prowadzi się operacje podejścia lub odlotu przy wykorzystaniu procedur instrumentalnych i które dysponuje utwardzoną drogą startową o długości co najmniej 800 m. Takie lotnisko jest objęte zakresem regulacji rozporządzenia 216/2008 i powinno spełniać przewidziane w nim wymagania, w szczególności dotyczące obowiązku uzyskania certyfikatu.

W konsekwencji należy uznać, że projekt w zakresie, w jakim przewiduje dopuszczanie do użytku publicznego lotnisk, które są objęte zakresem regulacji rozporządzenia 216/2008 i nie podlegają obowiązkowi uzyskania certyfikatu, potwierdzającego spełnienie zasadniczych wymagań przewidzianych rozporządzeniem 216/2008, jest niezgodny z art. 8a ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 3a rozporządzenia 216/2008.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Projekt jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej w zakresie, w jakim przewiduje dopuszczanie do użytku publicznego lotnisk, w rozumieniu art. 4 ust. 3a rozporządzenia 216/2008, bez uprzedniego uzyskania certyfikatu potwierdzającego spełnianie zasadniczych wymagań, o których mowa w art. 8a ust. 1 rozporządzenia 216/2008.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 11 lipca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1464/16

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie –
Prawo lotnicze (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Dolata) jest
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art.
95a regulaminu Sejmu**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze przewiduje nowelizację ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 205, ze zm.). Projekt zmierza do zmiany zasad działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, w tym zmiany jej składu oraz czasu pracy jej członków. Ponadto projekt przewiduje zmiany dotyczące otwarcia do publicznego użytku lotnisk użytku wewnętrznego. Zmiany te mają na celu uproszczenie procedury dopuszczenia lotnisk do publicznego użytku.

Projekt jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, ale nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński
Michał Warciński