

Warszawa, 4 kwietnia 2014 r.

BAS-WAPEiM-811/14
TRYB PILNYPani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu
– czy poselski projekt ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Kosmicznej
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Waldemar Pawlak) w wersji
uwzględniającej autopoprawkę z dnia 25 marca 2014 r. jest projektem
ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt przewiduje utworzenie Polskiej Agencji Kosmicznej (dalej: Agencja) jako państwowej osoby prawnej, której działalność będzie podlegała Prezesowi Rady Ministrów. Agencja ma realizować zadania państwa w zakresie badań przestrzeni kosmicznej i ich wykorzystania w rozwoju technologii kosmicznych i satelitarnych oraz ich zastosowania dla celów użytkowych, przemysłowych, obronnych oraz naukowych w ramach programów narodowych, dwustronnej lub wielostronnej współpracy międzynarodowej, programów Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Kosmicznej i innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Projekt zawiera przepisy określające zakres działalności i organizację Agencji oraz dotyczące prowadzenia przez Agencję samodzielnej gospodarki finansowej. Zgodnie z proponowaną zmianą ustawy z dnia 4 września 1994 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 734 i 984) Prezes Rady Ministrów będzie sprawował nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 734 i 984) Prezes Rady Ministrów będzie sprawował nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.
Projekt ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Kosmicznej w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 25 marca 2014 r. **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**



Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 4 kwietnia 2014 r.

BAS-WAPEiM-810/14
TRYB PILNY

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Kosmicznej (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Waldemar Pawlak) w wersji uwzględniającej
autopoprawkę z dnia 25 marca 2014 r.

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

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje utworzenie Polskiej Agencji Kosmicznej (dalej: Agencja) jako państwowej osoby prawnej, której działalność będzie podlegała Prezesowi Rady Ministrów. Agencja ma realizować zadania państwa w zakresie badań przestrzeni kosmicznej i ich wykorzystania w rozwoju technologii kosmicznych i satelitarnych oraz ich zastosowania dla celów użytkowych, przemysłowych, obronnych oraz naukowych w ramach programów narodowych, dwustronnej lub wielostronnej współpracy międzynarodowej, programów Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Kosmicznej i innych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Projekt zawiera przepisy określające zakres działalności i organizację Agencji oraz dotyczące prowadzenia przez Agencję samodzielnej gospodarki finansowej. Zgodnie z proponowaną zmianą ustawy z dnia 4 września 1994 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 734 i 984) Prezes Rady Ministrów będzie sprawował nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać:

- art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Przepis zakłada zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy,

- art. 189 TfUE określający zakres polityki i działań Unii w dziedzinie przestrzeni kosmicznej. Zgodnie z tym przepisem w celu wspierania postępu naukowo-technicznego, konkurencyjności przemysłowej i realizacji swoich polityk, Unia opracowuje europejską politykę przestrzeni kosmicznej. W tym celu Unia może promować wspólne inicjatywy, popierać badania i rozwój technologiczny oraz koordynować wysiłki niezbędne dla badania i wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Unia ustanawia odpowiednie stosunki z Europejską Agencją Kosmiczną. Artykuł 189 TfUE stanowi ponadto podstawę do przyjmowania niezbędnych środków ustawodawczych UE, które mogą przybrać postać europejskiego programu kosmicznego, z wyłączeniem jednak jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TfUE wykonywanie przez Unię kompetencji do prowadzenia działań w dziedzinie przestrzeni kosmicznej nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji.

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

3.1. Zgodność z art. 45 TfUE

Przepis art. 8 ust. 1 projektu określa kwalifikacje i wymagania, które powinien spełniać kandydat na Prezesa Agencji. Prezes Agencji jest organem wykonawczym i zarządzający Agencji (art. 7 ust. 1 projektu). Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 projektu Prezesem Agencji może być osoba, która jest obywatelem polskim. Utrata obywatelstwa polskiego przez Prezesa Agencji skutkowałaby obowiązkiem jego odwołania przez Prezesa Rady Ministrów (art. 7 ust. 5 pkt 3 projektu). Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego dotyczy także stanowiska wiceprezesa Agencji – wniosek ten wynika z brzmienia art. 9 ust. 3 pkt 3 projektu, kreującego obowiązek odwołania wiceprezesa w przypadku utraty przez niego obywatelstwa polskiego. Prezesem Agencji albo jej wiceprezesem nie mogliby więc zostać obywatele innych niż Polska państw członkowskich UE.

Przepis art. 12 ust. 6 projektu określa kwalifikacje i wymagania, które powinny spełniać osoby powoływane na członków Rady Agencji (dalej: Rada), stanowiącej w myśl art. 10 ust. 1 projektu organ nadzorczy i doradczy Prezesa Agencji. Zgodnie z art. 12 ust. 6 pkt 1 projektu Prezes RM powołuje członków Rady spośród osób, które są obywatelami polskimi. Członkostwo w Radzie

byłoby więc wykluczone w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich UE.

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 Trybunału.¹ Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów traktatu 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.

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 zmiany (KOM(2010) 373 wersja ostateczna). 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.

Na gruncie przepisów projektu powstaje pytanie, czy w odniesieniu do stanowisk: Prezesa Agencji, wiceprezesa oraz członka Rady ma zastosowanie

¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECR 1980, str. 3881, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 1987, str. 2625, pkt 7, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, ECR 2003, str. I-10447, pkt. 57-60.

wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TfUE, a więc czy stanowiska te są objęte swobodą przepływu pracowników wewnątrz Unii.

Zgodnie z proponowaną ustawą Prezes Agencji jest powoływany i odwoływany przez Prezesa RM (art. 7 ust. 2 projektu ustawy). Agencją kieruje Prezes przy pomocy dwóch wiceprezesów, których powołuje on spośród kandydatów wyłonionych w drodze konkursu, za zgodą ministra właściwego do spraw gospodarki w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej (art. 9 ust. 1 i 2 projektu). W przypadku odwołania Prezesa Agencji Prezes RM powierza jego zastępcy lub innej osobie pełnienie przez określony czas obowiązków Prezesa (art. 7 ust. 8 ustawy). Wszyscy członkowie Rady są powoływani i odwoływani przez Prezesa RM (art. 12 projektu). Także kompetencje i zakres zadań wykonywanych przez Prezesa i wiceprezesów Agencji oraz członków Rady przemawiają za uznaniem, że sprawowanie tych funkcji wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie tych 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, a zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania oraz nie jest sprzeczny z prawem UE.

3.3. Zgodność z art. 4 ust. 3 i art. 189 TfUE

Proponowana regulacja mieści się w zakresie kompetencji państwa członkowskiego, określonych art. 4 ust. 3 i art. 189 TfUE.

4. **Konkluzja**

Projekt ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Kosmicznej w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 25 marca 2014 r. nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla