

Warszawa, 24 listopada 2016 r.

BAS-WAPEiM-2495/16
TRYB PILNY

Do druku nr 1047

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bogdan Rzońca)

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

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1641) określa zadania Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (dalej: Agencja). Zadania te są tożsame z obecnymi zadaniami Prezesa Agencji i obejmują m.in. zapewnienie realizacji zadań przez Agencję zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Zadania Agencji wynikające z prawa Unii Europejskiej określa art. 3 ustawy i przywołane w nim akty prawa UE (projekt ustawy nie przewiduje zmiany tego przepisu).

Ponadto projekt ustawy zmienia tryb powoływania i odwoływania Prezesa Agencji i jego zastępców oraz kryteria, które muszą spełniać osoby zajmujące te stanowiska.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu 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.

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

Projekt ustawy określa m.in. wymagania, które musi spełniać osoba powołana na stanowisko Prezesa Agencji lub jego zastępcy. Wśród wymagań jest m.in. posiadanie obywatelstwa polskiego, a jego utrata jest bezwzględną przesłanką odwołania ze stanowiska (projektowany art. 6 ust. 4 pkt 2, ust. 5, ust. 6 i ust. 8 ustawy).

Przepisy te wymagają oceny pod kątem zgodności z przywołanymi w punkcie II opinii przepisami prawa Unii Europejskiej.

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 powierzonej 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

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.

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.

Zgodnie z projektem Prezes Agencji ma być powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Zastępców Prezesa Agencji powoływać ma minister właściwy do spraw transportu (projektowany art. 6 ust. 3 i ust. 5 ustawy). Także kompetencje Prezesa Agencji (projektowany art. 6 ust. 2 ustawy) i samej Agencji (art. 3 ustawy), w tym jej związek z obronnością kraju (art. 3 ust. 5 ustawy) przemawiają za uznaniem, że sprawowanie funkcji Prezesa Agencji 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.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi powietrznej nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 24 listopada 2016 r.

BAS-WAPEiM-2496/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bogdan Rzońca) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1641) określa zadania Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (dalej: Agencja). Zadania te są tożsame z obecnymi zadaniami Prezesa Agencji i obejmują m.in. zapewnienie realizacji zadań przez Agencję zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Zadania Agencji wynikające z prawa Unii Europejskiej określa art. 3 ustawy i przywołane w nim akty prawa UE (projekt ustawy nie przewiduje zmiany tego przepisu).

Ponadto projekt ustawy zmienia tryb powoływania i odwoływania Prezesa Agencji i jego zastępców oraz kryteria, które muszą spełniać osoby zajmujące te stanowiska.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński