

## **Pytania zadane podczas konferencji dla lotnictwa komercyjnego (CAT) w dniu 21 kwietnia 2012 r.**

### **Pytanie nr 1**

Treść pytania :

*„Proszę wskazanie przesłanek prawnych do opublikowania przez Prezesa ULC Wytycznych nr 4 z dnia 13 kwietnia 2011 r. w sprawie stosowania materiału doradczego TGL nr 44, którego treści pozostają w niezgodności z treściami obowiązującego do chwili obecnej rozporządzenia ministra właściwego dla spraw transportu, opublikowanego w listopadzie 2004 roku.*

*Proszę również o wykładnię istniejącego obecnie stanu prawnego w obszarze bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych oraz skutków formalno - prawnych tego stanu.*

*Jednocześnie w związku z publikacją na stronie ULC projektu nowego rozporządzenia ministra właściwego dla spraw transportu, wynikającego z delegacji art.159 ustawy prawo lotnicze, uprzejmie proszę o wskazanie przesłanek prawnych pozwalających na stosowanie odstępstwa od postanowień Konstytucji RP w przedmiocie stanowienia praw powszechnego w Rzeczypospolitej oraz odstępstwa od postanowień rozporządzenia PEiR nr 216 z 2008 roku. Niestety odstępstwa takie można znaleźć w treści załączników do przedmiotowego rozporządzenia. ”*

### **Odpowiedź do pytania nr 1:**

„1a. Przyjmując przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza art. 87, należy podkreślić, że wytyczne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, bowiem nie mają charakteru normatywnego. Wprawdzie, tak jak to ma miejsce w przypadku prawa lotniczego, niejednokrotnie podstawą ich wydania jest przepis prawa (*podstawą wydawania przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego wytycznych w sprawach związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego jest art. 21 ust. 2 pkt 16 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.*), to jednak fakt ten nie przyznaje wytycznym przymiotu źródła prawa powszechnie obowiązującego (*por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 1999 r. sygn. akt IV SA 827/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Ke 134/11*).

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwa wytyczne stanowią zatem jedynie wskazówki służące do prawidłowego stosowania przepisów powszechnie obowiązujących. Ich celem jest ułatwienie rozumienia przepisów czy też w końcu usuwanie wątpliwości

interpretacyjnych. Mają charakter rekomendacji służących zapewnieniu jednolitości stosowania prawa.

Możliwość publikowania wytycznych wynika z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (*Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.*). Co prawda przepis ten nie wymienia wytycznych wprost jako dokumentów, które mogą być opublikowane w dzienniku urzędowym urzędu centralnego, niemniej jednak wytyczne z zasady traktowane są przez doktrynę, jak komunikaty i jako takie mogą być przedmiotem ogłoszenia. Podkreślić w tym miejscu należy, że promulgacja wytycznych także nie nadaje im rangi aktu prawa powszechnie obowiązującego.

W kontekście powyższego podkreślić należy, że stosowaniu podlega wyłącznie prawo obowiązujące (w tym wspomniane w zapytaniu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych *Dz. U. Nr 262, poz. 2609*).

Do wytycznych dobrze jest się stosować bowiem prezentują one sposób interpretacji obowiązującego prawa przez organ, który najczęściej *de facto* pełni kontrolę i nadzór nad jego stosowaniem. Nie oznacza to jednak, że wytyczne mają charakter wiążący.

1b. Odnosząc się do pytania dotyczącego prawa obowiązującego w przedmiocie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych podnieść należy, że prawem takim jest zarówno rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych (*Dz. U. Nr 262, poz. 2609*), jak i przyjęte do stosowania rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania europejskich wymagań bezpieczeństwa lotniczego JAR oraz europejskich wymagań w zakresie ułatwień w lotnictwie cywilnym (*Dz. U. Nr 224, poz. 2282, z późn. zm.*) wymagania bezpieczeństwa lotniczego JAR ustanowione przez Zrzeszenie Władz Lotniczych JAA oraz wymagania w zakresie ułatwień w lotnictwie cywilnym ustanowione przez Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego ECAC (w wersji najbardziej aktualnej).

Należy pamiętać, że od 16 lipca 2008 r. załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych obowiązuje w zakresie w jakim nie jest sprzeczny z załącznikiem nr III do rozporządzenia Rady (*WE*) nr 3922/1991 dnia 16 grudnia

1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego (*Dz. Urz. UE. L z 1991 r. Nr 373, s. 4, z późn.zm.*) zatytułowanym „*Wspólne wymagania techniczne i procedury administracyjne mające zastosowanie wobec zarobkowego przewozu lotniczego OPS 1: Zarobkowy przewóz lotniczy (samoloty)*” w brzmieniu nadanym mu mocą rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 8/2008 z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (*EWG*) nr 3922/91 w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego. Wynika to z zasady supremacji prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym państwa członkowskiego. Unia Europejska jest bowiem uprawniona do stanowienia prawa obowiązującego państwa członkowskie i stosowanego bezpośrednio w ich wewnętrznym porządku prawnym z pierwszeństwem przed prawem krajowym.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że ze względu na cel jaki przyświecał przyjęciu do stosowania wymagań międzynarodowych, a mianowicie zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności działania lotnictwa cywilnego, w sytuacji ewentualnej kolizji norm zawartych w rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych z postanowieniami zawartymi w ww. wymaganiach, w ocenie ULC zastosowanie znajdują postanowienia wynikające z wymagań. Za słusnością takiego stanowiska przemawia fakt, że w przypadku aktów wykonawczych, które mają taką samą moc prawną zastosowanie znajduje reguła kolizyjna „*Lex posterior derogat legi priori*”, która przesądza, że akt późniejszy uchyla moc obowiązującą aktu wcześniejszego. Bez znaczenia przy tym pozostaje szczególny tryb, jaki zastosował prawodawca polegający na „*przyjęciu wymagań do stosowania*”. Tryb ten jest formą charakteryzującą się daleko idącą elastycznością, zmierzającą do stosowania norm w wersji najbardziej aktualnej.

1c. Odnosząc się do zarzutów postawionych projektowi rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 159 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze podkreślić należy, że ww. projekt, zgodnie z trybem dotyczącym opracowywania, uzgadniania i wnoszenia projektów dokumentów rządowych, przewidzianym w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (*M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.*) jest przedmiotem konsultacji społecznych, a następnie będzie przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, w szczególności zaś przedmiotem uzgodnień pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji (*RCL*).

W tej sytuacji można oczekiwać, że w przypadku braku konstytucyjności któregośkolwiek z postanowień projektu proponowane rozwiązanie w rezultacie zostanie z niego usunięte. Jednocześnie, zauważyć trzeba, że uchwalenie (wydanie) aktu normatywnego obarczonego wadą niekonstytucyjności nie stanowi sytuacji bez wyjścia. W myśl Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (*Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.*) do Trybunału Konstytucyjnego można bowiem wystąpić z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Zarazem, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.”

## Pytanie nr 2

Treść pytania:

*„EU OPS, w części Q: OPS 1.1115 pkt 1.2. Personel pokładowy stwierdzają, że: 'Organ określa wymogi w związku z minimalnym wypoczynkiem członka/członków personelu pokładowego podczas lotu, jeśli FDP przekroczy limity, o których mowa w OPS 1.1105 powyżej'.*

*Powyższe limity w okolicznościach o których mówią OPS 1.1105 pkt 1.5 mogą wynosić 11 godzin lub tak jak w OPS 1.1105 pkt 2.7, 11godzin 45 minut. Niestety w przepisach Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2002 roku, znajdują się limity nie pokrywające się z tymi z EU- OPS ( Rozdział 7, tabela nr 9), gdyż biorąc pod uwagę, że np. rozpoczynając czynności lotnicze w godzinach : 18:00- 21:59, limit powyżej którego należy zapewnić odpoczynek załozdze pokładowej wynosi 13 godzin czasu czynności lotniczych, a przypadku rozpoczęcia czynności lotniczych pomiędzy 22:00 a 05:59, 12 godzin. Limity te więc są wyższe niż limity zawarte w EU-OPS.*

*2a. Czy wobec braku właściwego uregulowania powyższej kwestii w przepisach krajowych, operator powinien stosować bezpośrednio EU-OPS?*

*2b. Czy w przypadku braku możliwości odpoczynku członków personelu pokładowego na pokładzie samolotu w przypadku przekroczenia limitów OPS 1.1115 pkt 1.2, można wydłużyć okres czynności lotniczych?*

*2c. Czy mowa jest tu o planowanym czasie pełnienia czynności lotniczych, czy o rzeczywistym ? ”*

## Odpowiedź do pytania nr 2:

W myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (*Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.*) wśród źródeł powszechnie obowiązującego prawa wymienione zostały ratyfikowane umowy międzynarodowe.

Charakter multilateralnej umowy międzynarodowej ma ratyfikowany przez Rzeczypospolitą Polską w dniu 23 lipca 2003 r. Traktat dotyczący przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (*Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, z późn. zm.*). Rezultatem przystąpienia do Unii Europejskiej jest m.in. poddanie się prawu stanowionemu przez Unię, i to nie tylko obowiązującemu w chwili przystąpienia, ustanowionemu w przeszłości, a więc znanemu, lecz także prawu, które zostanie ustanowione dopiero w przyszłości. Unia Europejska jest bowiem uprawniona do stanowienia prawa obowiązującego państwa członkowskie i stosowanego bezpośrednio w ich wewnętrznym porządku prawnym z pierwszeństwem przed prawem krajowym. Powyższa reguła określana jest jako zasada supremacji prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym państwa członkowskiego. W świetle powyższego prawo krajowe znajduje zastosowanie dopóki daje się je pogodzić z prawem Unii Europejskiej.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2002 r. w sprawie czasu pracy i wypoczynku członków załóg statków powietrznych oraz kontrolerów ruchu lotniczego (*Dz. U. Nr 219, poz. 1841*) powinno być zatem stosowane we wszystkich tych przypadkach, w których nie pozostaje sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Na uwagę zasługuje, że zgodnie z art. 8 ust. 4 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego (*Dz. U. U.E. L 1991.373.4, z późn. zm.*), zwanego dalej „*rozporządzeniem nr 3922/91*” państwo członkowskie może, po uprzedniej notyfikacji do Komisji Europejskiej, przyjąć lub utrzymać przepisy dotyczące wymagań zawartych m.in. OPS 1.1105 pkt 6 (*a więc odnoszące się do wydłużonego okresu FDP*) oraz OPS 1.1115 (*odnoszące się do wydłużonego okresu pełnienia obowiązków lotniczych z powodu wypoczynku podczas lotu*) załącznika III do ww. rozporządzenia do czasu ustanowienia wymagań wspólnotowych opartych na wiedzy naukowej i najlepszych praktykach. Korzystając z tego uprawnienia Rzeczypospolita Polska na przełomie sierpnia i września 2010 r. notyfikowała Komisji Europejskiej zamiar utrzymania przepisów krajowych, w tym zakresie zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2002 r.

w sprawie czasu pracy i wypoczynku członków załóg statków powietrznych oraz kontrolerów ruchu lotniczego (*Dz. U. Nr 219, poz. 1841*).

Uwzględniając brak podjęcia dalszych działań przez Komisję Europejską w zakresie dokonanej notyfikacji przyjąć należy, że przepisy te uznane zostały za zgodne (*a zatem nie stojące w sprzeczności*) z celami rozporządzenia nr 3922/91.

Podkreślić również należy, że co do zasady omawiane przepisy odnoszą się do rzeczywistego czasu wykonywania czynności lotniczych. Dopiero bowiem przy zaistnieniu określonych prawem okoliczności np. przekroczeniu czasu minimalnego ziszcza się warunek generujący określony obowiązek np. obowiązek zapewnienia zwolnienia od zajęć służbowych. Obowiązujących norm prawnych nie sposób jednak nie uwzględnić na etapie planowania, zwłaszcza w sytuacji, gdy na podstawie posiadanej wiedzy z góry można przewidzieć np. minimalny czas lotu. Z całą pewnością nie można na etapie planowania przyjąć rozwiązań mniej korzystnych niż określone prawem powszechnie obowiązującym, nie stoi jednak na przeszkodzie, aby pracodawca przyjął globalnie czy też zastosował w indywidualnym przypadku rozwiązania korzystniejsze.

W kontekście powyższego, uzasadniony jest przyjęty w projektowanym nowym rozporządzeniu kierunek uregulowania kwestii czasu pracy i wypoczynku załóg statków powietrznych oraz kontrolerów ruchu lotniczego uwzględniający unormowania OPS. W ocenie ULC właściwym byłoby uregulowanie w projektowanym akcie normatywnym wszystkich kwestii pozostawionych dotychczas w kompetencji władzy lotniczej.