



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-2.0530.5.2024  
Warszawa, 22 sierpnia 2024



## Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej „ustawą o petycjach”, w związku z petycją z dnia 10 czerwca 2024 r. w sprawie wdrażania do krajowego porządku prawnego Norm i Zalecanych Metod i Zasad Postępowania (SARPs) ICAO zawartych w Załącznikach do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 212, z późn. zm.) oraz Procedur Służb Żeglugi Powietrznej (PANS), Minister Infrastruktury zawiadamia, że petycja nie została uwzględniona.

## Uzasadnienie

Do Ministra Infrastruktury została skierowana petycja z dnia 10 czerwca 2024 r., w której wnoszący petycję zwrócił się z prośbą o „*podjęcie działań w celu ustawowego określenia odpowiedzialności za wdrażanie SARPs i PANS Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) do polskiego prawa lotniczego*”.

Po przeanalizowaniu treści petycji Minister Infrastruktury zauważył, co następuje.

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, zwana dalej jako „ICAO” jest wyspecjalizowaną agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmującą się kwestiami międzynarodowego cywilnego transportu lotniczego. Jednym z uprawnień ICAO, przyznanych przez Konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisaną w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., zwaną dalej „Konwencją chicagowską”, jest opracowywanie międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania, w formie Załączników do Konwencji chicagowskiej.

Zgodnie z art. 37 Konwencji chicagowskiej Umawiające się Państwa zobowiązały się do współpracy „*w celu zapewnienia najwyższego możliwego w praktyce ujednostajnienia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszelkich przypadkach, w których takie ujednostajnienie może ułatwić i ulepszyć żeglugę powietrzną*”.

Art. 38 Konwencji chicagowskiej stanowi, że: „*każde Państwo, które uważa za niemożliwe w praktyce zastosowanie się pod każdym względem do którychkolwiek ze wspomnianych*

*międzynarodowych norm lub zasad postępowania albo całkowite dostosowanie wprowadzonych przez siebie przepisów lub metod postępowania do międzynarodowych norm i zasad postępowania w przypadkach ich zmian, albo które uważa za konieczne wprowadzenie przepisów lub metod postępowania, różniących się pod jakimkolwiek względem od przepisów i metod postępowania ustalonych zgodnie z normami międzynarodowymi, powinno niezwłocznie podać do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego różnice zachodzące między jego własną praktyką a praktyką ustaloną przez normy międzynarodowe (...)*”.

W zakresie wiążącego charakteru międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania, a także formy ich wdrożenia do krajowego porządku prawnego należy wskazać, co następuje.

W opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 30 września 1998 r., sygn. R4.032-51-98, dotyczącej wprowadzenia do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej prawa tworzonego przez ICAO, dalej jako „opinia Rady Legislacyjnej”, wskazano, że: *„normy zawarte w uchwałach ICAO nie podlegają bezpośredniemu stosowaniu w polskim porządku prawnym, ale wymagają ich transponowania do polskiego prawa”*. Taka implementacja do krajowego systemu prawnego powinna mieć miejsce na poziomie ustawy oraz za pomocą wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

W zakresie art. 37 i 38 Konwencji chicagowskiej w ww. opinii Rady Legislacyjnej wyjaśniono, że: *„Można jednak wyróżnić pewną kategorię norm prawa międzynarodowego, które są bezpośrednio adresowane do podmiotów prawa wewnątrz państw, np. do obywateli i wobec tego mogą być bezpośrednim, źródłem ich praw (a nawet obowiązków), bez potrzeby ich transponowania przez właściwe organy państwowe do wewnętrznego porządku prawnego. Takie normy prawa międzynarodowego nazywa się właśnie normami samowyconalnymi”*, ale *„wobec wyraźnego brzmienia intencji art. 37 i 38 konwencji chicagowskiej, uchwały ICAO nie zawierają norm samowyconalnych, nie znajduje do nich zastosowania art. 91 ust. 3 Konstytucji”*.

Tożsame wnioski zostały przedstawione w opinii prawnej Biura Legislacyjnego Sejmu RP z dnia 17 września 2009 r. na temat zgodności z Konstytucją oraz ustawami formy ogłaszania Załączników do Konwencji chicagowskiej, dalej jako „opinia prawna Biura Legislacyjnego Sejmu RP”. W przedmiotowym dokumencie wskazano następujące tezy:

*„1. Załączniki do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. nie mają charakteru normatywnego i są jedynie opracowanymi, na bazie instytucjonalnej Konwencji, międzynarodowymi normami i zaleconymi metodami postępowania. Z tego też względu, załączniki te nie podlegają procedurze ratyfikacyjnej.*

*2. Wprowadzenie międzynarodowych norm i metod postępowania do polskiego porządku prawnego (tak aby miały one charakter obowiązujący) wymaga – w zależności od przedmiotu regulacji - bądź zmiany ustawy Prawo lotnicze, bądź wydania (zmiany) odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego.*

*3. Oświadczenie rządowe z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie mocy obowiązującej załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej*

w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. nr 146, poz. 1413) nie nadaje wymienionym w nim załącznikom samoistnej mocy obowiązującej, nadal bowiem konieczne jest implementowanie zawartych w nich postanowień regulujących prawa i obowiązki podmiotów stosujących prawo do tekstu ustawy lub odpowiedniego rozporządzenia.

4. Przyjęta forma ogłaszania załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym nie jest sprzeczna z art. 88 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, nie zawierają one bowiem przepisów prawa powszechnie obowiązującego”.

Co więcej w opinii prawnej Biura Legislacyjnego Sejmu RP wskazano, że: „do opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego załączników nie można stosować zasad warunkujących ratyfikację przez Polskę umów międzynarodowych (art. 89 Konstytucji). Zasady i normy, wynikające z treści wydawanych w trybie art. art. 54 w zw. z art. 37 Konwencji załączników, mogą uzyskać moc powszechnie obowiązującą jedynie w oparciu o odpowiednie przepisy rangi ustawowej lub podustawowej, przenoszące treść tych załączników do prawa polskiego”.

W związku z powyższym należy dojść do konstatacji, że aby SARPś stały się wiążące wobec ogółu obywateli (a nie samych państw będących stronami Konwencji chicagowskiej) i powstała konieczność dostosowania prawa krajowego do tych norm i zaleconych metod postępowania, państwo będące stroną Konwencji chicagowskiej musi je wdrożyć przez wewnątrz akt normatywny, w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej – przez ustawę lub rozporządzenie, na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie. Opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego Załączników do Konwencji chicagowskiej nie nadaje im charakteru prawa powszechnie obowiązującego i wiążącego.

W konsekwencji w przypadku wdrożenia dokonywanego w ramach ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, z późn. zm.) organem odpowiedzialnym za wdrożenie jest organ ustawodawczy, z kolei w przypadku implementacji w drodze rozporządzenia, które jest wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, organem tym jest minister właściwy do spraw transportu.

Natomiast w odniesieniu do Procedur Służb Żeglugi Powietrznej (PANS) wskazać należy, że stanowią one kategorię tzw. Dokumentów ICAO (ICAO Docs), które mają status odmienny niż SARPś zawarte w Załącznikach do Konwencji Chicagowskiej. Dokumenty ICAO mają zasadniczo charakter informacyjny i sporządzane są w różnych specjalistycznych celach, jednak nie mają rangi Załącznika do Konwencji Chicagowskiej, a co za tym idzie państwo będące stroną Konwencji chicagowskiej nie ma obowiązku ich wdrażania. Niemniej jednak w przypadku, kiedy treść danych Dokumentów ICAO zostanie uznana za na tyle istotną, aby nadać im rangę prawa powszechnie obowiązującego, wdraża się je do krajowego porządku prawnego. Co do zasady dokonuje się tego w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Zgodnie z treścią tego przepisu, dla zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności działania lotnictwa cywilnego minister właściwy do spraw transportu może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić do stosowania wymagania międzynarodowe o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa, budowy i eksploatacji statków powietrznych oraz urządzeń infrastruktury naziemnej, ustanawiane w szczególności przez ICAO.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, postulat dotyczący potrzeby ustanowienia organu odpowiedzialnego za wdrażanie SARPs i PANS w polskim porządku prawnym nie znajduje uzasadnienia.

#### **Pouczenie**

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Jadwiga Żandarska

Dyrektor Departamentu Lotnictwa